



XIV JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

Perspectivas económicas alternativas

Valladolid, 4 y 5 de septiembre de 2014

El debate en torno al acaparamiento de tierras.

Lucía Díez Sanjuán

Universidad Complutense de Madrid

EL DEBATE EN TORNO AL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

Lucía Díez Sanjuán (Estudiante del Máster en Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid) [lu.diez.s@gmail.com]

Resumen

En los años 2007-2008, coincidiendo con las crisis alimentaria y financiera, un nuevo fenómeno salió a la luz: el llamado acaparamiento de tierras. Los medios de información empezaron a dar cuenta de adquisiciones de grandes terrenos, especialmente en África, por parte de países importadores de alimentos que temían por su futuro suministro. Rápidamente saltó la alarma entre algunas organizaciones que temían por los efectos negativos (desplazamientos de población, acaparamiento de recursos asociados como el agua, daños medioambientales y sociales –vulnerabilidad de las mujeres, pérdida de soberanía) de estas inversiones (*land grabs*). Sin embargo, organismos internacionales como el Banco Mundial defendieron el potencial para el desarrollo de los países receptores que estas inversiones (*large-scale land investments*) podrían tener. Hoy en día, en el discurso académico, aun manteniendo una perspectiva crítica, predomina la precaución respecto a un fenómeno (*land rush*) de enorme heterogeneidad. Los datos disponibles por el momento no permiten establecer conclusiones firmes sobre los efectos positivos o negativos de estas inversiones. No obstante, sí se pueden advertir cuestiones fundamentales en las que el fenómeno ahonda y que son clave para el debate, como las que se destacan en este trabajo: la propiedad sobre la tierra, el entorno institucional, seguridad alimentaria o soberanía alimentaria y el modelo agrícola de desarrollo.

Palabras clave: acaparamientos de tierras; economía política; propiedad tierra; usos de la tierra; desarrollo.

Clasificación JEL: F64, O13, Q15, Q18, Q33.

EL DEBATE EN TORNO A EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

1. El acaparamiento de tierras

Las adquisiciones o el control por parte de los países desarrollados de grandes extensiones de tierra para la actividad agrícola en los países del Sur no es un fenómeno nuevo, sino que data al menos de la era del colonialismo. El acaparamiento de tierras posee cierta continuidad histórica en este sentido y muchos autores, sobre todo desde el ámbito académico, abogan por analizarlo desde una perspectiva histórica más amplia. Sin embargo, es innegable que el fenómeno actual de adquisiciones de tierras a gran escala posee características diferenciadoras respecto de periodos históricos anteriores. Para empezar, sus detonantes, como es ampliamente aceptado, han venido dados por la convergencia en la última década de distintas crisis globales (Borras y Franco, 2011a): la crisis alimentaria, la crisis financiera, la crisis medioambiental y la crisis energética¹. Estas crisis están a su vez asociadas al modelo económico capitalista construido desde las últimas décadas del siglo XX, marcado por un fuerte neoliberalismo en el que priman la financiarización de la economía y la mercantilización de la naturaleza, así como un desarrollo de la globalización que acentúa y estrecha las interrelaciones mundiales.

Este contexto ha imprimido algunos de los rasgos diferenciadores al actual proceso de acaparamiento de tierras (Borras et al., 2012; De Schutter, 2011; Deininger, 2011; Shepard y Anuradha, 2009). Existen, por un lado, nuevos actores tales como países emergentes² o fondos de inversión o de pensiones; además de las grandes compañías agroalimentarias³ (Cotula 2012). Por otro lado, las fuentes de rentabilidad de estas adquisiciones no son sólo –aunque sí principalmente- la explotación agrícola alimentaria, sino que también se invierte crecientemente en nuevos cultivos energéticos para la producción de biocombustibles o inversiones con fines medioambientales o asociados al mercado de carbono⁴. Asimismo no faltan las adquisiciones de tierras con fines meramente especulativos.

¹ Principalmente asociada al “pico del petróleo”, es decir, al temor a haber alcanzado un punto de inflexión en la extracción de petróleo, que será cada vez más escaso, de difícil acceso y costoso de extraer.

² Por un lado se habla de países capital abundantes pero con escasez de recursos agrícolas que buscan países con abundancia este tipo de recursos y necesidades financieras; pero también se habla en términos de interregionalidad, inversiones cuyo origen y destino pertenece a la misma región continental. (Borras et al., 2012).

³ Desde la década de los noventa se viene dando un proceso de integración vertical en el sector agroalimentario que aumenta la presión sobre la tierra y los pequeños agricultores (Gereffi et al., 2001)

⁴ Este tipo de acaparamientos se ha llamado *green grabbing*. Puede verse un análisis sobre este tipo de acaparamientos en el artículo de Fairhead (2012).

Pero finalmente, son las potenciales dimensiones espaciales y temporales⁵ que estas inversiones pueden llegar a adquirir a nivel global lo que ha suscitado la mayor preocupación, ya que las consecuencias posibles pueden ser de una magnitud absolutamente inusitada (Alden Wily, 2012; White 2012).

Por lo tanto, los acaparamientos de tierras son un fenómeno ante todo heterogéneo, sobre el que apenas existe consenso. La misma delimitación del fenómeno es compleja, y no todos los autores incluyen inversiones con las mismas características, lo que da lugar a un importante problema a la hora de llevar a cabo el análisis empírico y cuantificar realmente la dimensión del problema (Edelman et al., 2013). Además, la percepción que se tiene del mismo difiere también considerablemente, dando lugar el empleo de términos diversos para referirse al mismo fenómeno, como son: acaparamientos de tierras, inversiones en tierras a gran escala o *land rush*. Cada uno de los discursos que veremos a continuación emplean un término diferente de acuerdo con la lectura que hacen de este fenómeno.

2. Discursos

2.1. El discurso oficial: La posibilidad de un resultado *win-win*

La posibilidad de que las inversiones en tierras a gran escala proporcionen un resultado en el que todos los participantes acaben ganando (resultado *win-win*) es la idea defendida principalmente por los grandes organismos internacionales. Uno de los documentos principales en el debate sobre el acaparamiento de tierras es el informe del Banco Mundial (2011). Este análisis del “redescubrimiento” (p.1) del sector agrícola destaca la necesidad de aumentar la inversión en agricultura dado el creciente aumento de la demanda actual y las previsiones futuras, y la tendencia decreciente del rendimiento de los principales cultivos. Por lo tanto, para empezar, la inversión en tierras a gran escala es una oportunidad beneficiosa para las generaciones futuras de población creciente, que podrán tener asegurado el suministro de alimentos suficientes.

Además, la llegada de inversión a países con un amplio sector primario, altos niveles de pobreza y grandes cantidades de terreno disponible, se ve como una forma de aportar nuevas oportunidades de desarrollo. De este modo, el Banco Mundial elabora en su informe una tipología de países en función de su disponibilidad de terreno apto para el cultivo (es decir, que no sea forestal ni esté siendo ocupado) y de la brecha de productividad entre las cosechas obtenidas y el volumen de cosechas que potencialmente podría obtenerse. Los países con mayor disponibilidad y mayor brecha serán aquellos a los que la inversión debiera dirigirse, teniendo en cuenta también la dotación de

⁵ En Madagascar, Daewoo planeaba adquirir en 2009 un terreno que suponía casi la mitad de la superficie del país, 1’3 millones de hectáreas (LDPI, 2011), la resistencia y oposición a este proyecto provocó la caída del presidente Ravalomanana. Por otro lado, una parte considerable de los contratos de arrendamientos son a largo plazo, lo que significa que alcanzan hasta 99 años de duración (Cotula et al., 2009).

infraestructuras y la cercanía de núcleos de población importantes como factores incentivadores de la inversión. De acuerdo con este análisis África Subsahariana es la región en la que mayor parte de la oferta potencial de tierras se concentra y donde el bajo precio de la tierra compensa el déficit de infraestructuras. Así esta región, donde de hecho están teniendo mayor intensidad este tipo de inversiones, es la que mayor necesidad tiene de las mismas y la más adecuada para ello. Los inversores, por lo tanto, ganan habiendo acertado en el destino de su inversión, y los principales receptores ganan porque son, precisamente, quienes más necesitan este tipo de inversiones.

Los principales beneficios que el Banco Mundial identifica para el país receptor son: el suministro de bienes públicos y servicios sociales, la creación de empleo, el acceso a nuevas tecnologías y mercados y la mayor recaudación de impuestos. Sin embargo, cuando descienden al análisis de los resultados reales, lo único que las investigaciones permiten recalcar son las dificultades de conseguir estos beneficios. Pero lo que el informe defiende es que: "If rights are well defined, if land markets function competitively, and if information is accesible to all, land prices should ensure that a mutually satisfying outcome is achieved" (Banco Mundial, 2011, p. 35). El problema consiste, por lo tanto, en un mal funcionamiento de los mercados en estos países, que los gobiernos deben solucionar mejorando las condiciones de negociación. La falta de información hace que la población local no sea capaz de ejercer efectivamente sus derechos ni exigir una compensación adecuada. El interés de los gobiernos por atraer inversiones hace que la tierra se ceda a un precio excesivamente barato⁶ convirtiendo en atractivas inversiones que en realidad no son económicamente viables, como queda demostrado a posteriori. Además, los inversores se lanzan a la adquisición de tierras abundantes y baratas sin poseer conocimientos apropiados sobre el territorio o la gestión de la actividad que desean llevar a cabo, lo que hace que finalmente muchos proyectos no lleguen a ponerse en marcha o fracasen en el intento.

Si fuesen correctamente negociadas y gestionadas, estas inversiones podrían aportar una mayor seguridad a los inversores, evitándose conflictos posteriores; las comunidades verían mejoradas sus condiciones de vida gracias a la mejora de infraestructuras y la disponibilidad de los servicios sociales pactados, al mismo tiempo que tendrían mayor acceso a empleo o mercados para su producción. También los gobiernos se beneficiarían al obtener divisas por la exportación, mayor seguridad alimentaria e incrementar su recaudación de impuestos. Los riesgos medioambientales se reducirían si se elaborasen análisis de impacto más rigurosos y se llevase a cabo un seguimiento de la evolución del proyecto una vez implementado, exigiéndose el cumplimiento de los objetivos pactados, tanto en materia medioambiental como social y económica.

En definitiva, lo que el Banco Mundial entiende es que si las inversiones en tierras a gran escala se llevasen a cabo como teóricamente deberían ser llevadas a cabo, es decir: dejando funcionar al libre mercado como asignador

⁶ Los gobiernos suelen considerar como suficiente pago los supuestos beneficios que la inversión traerá, tanto a nivel de empleo y actividad económica, como infraestructuras que la empresa vaya a llevar a cabo, acceso a tecnologías y posibilidades de inserción en los mercados internacionales (Cotula et al., 2009).

eficiente de recursos, con acceso a información perfecta por parte de todos los participantes, respetando el medio ambiente y el derecho a decidir de las personas y comunidades locales, y llevando a cabo un seguimiento que asegure el cumplimiento de lo acordado. Entonces estas inversiones proporcionarían resultados positivos para todos. De lo que se trata, por lo tanto, es de eliminar los obstáculos que impiden este desenlace.

Más allá de esta visión pero también dentro de los organismos internacionales, hay una segunda línea de discurso lanzada por Olivier de Schutter desde Naciones Unidas⁷. De Schutter hace una matización interesante y fundamental en cuanto a la consecución de un resultado *win-win*. Sin negar la posibilidad de conseguir un resultado beneficioso para todas las partes (De Schutter, 2011), propone que el cálculo de los beneficios de la inversión ha de hacerse en base al coste de oportunidad; es decir, que la decisión adoptada en cuanto al uso de la tierra debe ser considerada la mejor forma de satisfacer a largo plazo las necesidades de la población local⁸. De este modo, sin llegar a salirse del discurso oficial, De Schutter aumenta el grado de exigencia para juzgar un escenario *win-win*, transformándolo más bien en un escenario *best-best*. Esta modificación, aunque pueda parecer un mero detalle, supone un giro considerable en el discurso; un giro tal que lo lleva a rozar el límite de esta línea de discurso y casi salirse de ella. Lo transgresor de esta propuesta radica en el hecho de dar cabida a alternativas. Mientras el Banco Mundial, con su interpretación, está asumiendo que la única vía de desarrollo es la que este tipo de proyectos proponen; la postura de Olivier de Schutter desafía esta visión permitiendo la entrada a otro tipo de posibilidades de desarrollo tal vez distintas a la introducción en el sistema de producción capitalista mundial.

De Schutter puede ser considerado en cierto modo un aliado de los proponentes de una lectura en oposición más radical al acaparamiento de tierras, aunque no llega a comprometerse seriamente con propuestas alternativas o a oponerse contundentemente contra este tipo de inversiones. Esto le mantiene a cierta distancia del discurso más crítico que pasamos a ver a continuación.

2.2. El discurso crítico: La imposibilidad de un escenario *win-win*

La Vía Campesina, una de las principales organizaciones campesinas internacionales y una de las voces más radicales en su oposición al acaparamiento de tierras, los describe de la siguiente manera:

El acaparamiento de tierras es un fenómeno global promovido por las élites y los inversionistas locales, nacionales y transnacionales, y los gobiernos con el objetivo de controlar los recursos más preciados del planeta... El acaparamiento de tierras va más allá de las estructuras imperialistas tradicionales Norte-Sur... Las falsas soluciones de mercado

⁷ Olivier de Schutter es Relator Especial de Naciones Unidas del Derecho a la Alimentación.

⁸ No se trata tan sólo de conseguir una simple mejora respecto a la situación previa, sino de lograr el mejor resultado posible.

al cambio climático están creando nuevas formas de alienar a las comunidades locales de sus tierras y recursos naturales... La lucha contra el acaparamiento de tierras es una lucha contra el capitalismo, el neoliberalismo y contra un modelo económico destructivo... El acaparamiento de tierras desplaza y dispersa a las comunidades, destruye economías locales y el tejido socio-cultural y pone en peligro las identidades de las comunidades... Los que se alzan para defender sus derechos están siendo golpeados, encarcelados y asesinados. No hay forma alguna de mitigar impactos de este modelo económico y las estructuras de poder que lo promueven. Nuestras tierras no están en venta ni para el arriendo. (La Vía Campesina, 2012, pp. 18-19)

Así, para la Vía Campesina los acaparamientos de tierras son una forma de conseguir control sobre recursos por parte de las élites, tanto del Norte como del Sur, favorecida por la creciente mercantilización de la naturaleza bajo un sistema capitalista neoliberal global. Los acaparamientos de tierras generan problemas ecológicos y sociales, destruyendo comunidades y culturas tradicionales; y generan, también, violencia. La oposición a los acaparamientos de tierras por parte de la Vía Campesina no es sólo una oposición a un determinado modelo económico de desarrollo, sino también la defensa firme de modos alternativos de desarrollo, de formas de vida tradicionales que algunas culturas campesinas, indígenas, han mantenido a lo largo de los siglos. Unas culturas en las que las relaciones sociales, económicas y la relación con la naturaleza se estructuran a partir de principios distintos a los que el capitalismo global quiere implantar.

De este modo, y como también GRAIN denuncia, el acaparamiento de tierras es visto como una mayor profundización en un modelo agrícola internacional que no ayuda a disminuir la pobreza o fomentar el desarrollo, sino que supone una nueva adquisición de recursos por parte de élites para su propio beneficio y en perjuicio de los pequeños campesinos. Las comunidades locales quedan desposeídas de sus medios de supervivencia tradicionales y las promesas de trabajo y mejoras socioeconómicas no llegan a materializarse. Estos discursos ponen especial énfasis en el hecho de que gran parte de los países receptores de este tipo de inversiones, dos tercios según Intermón Oxfam (2012), son países en los que el hambre supone un problema importante, algunos de ellos son, incluso, receptores netos de ayuda alimentaria. De este modo, dado que muchos de los proyectos están destinados a la producción de alimentos para la exportación o de biocombustibles, lejos de ayudar a resolver el problema, lo agravan.

Anuradha, desde el Oakland Institute (Unctad, 2013) señala algunos de los motivos por los que los acaparamientos de tierras no cumplen sus promesas de desarrollo: los incentivos fiscales de los gobiernos para atraer inversiones socavan considerablemente la recaudación fiscal, el bajo precio al que se puede obtener la tierra incentiva la adquisición puramente especulativa, la cantidad y calidad del empleo generado es muy deficiente, el cultivo de biocombustibles y alimentos para la exportación reduce la seguridad alimentaria del país, y por último la agricultura a gran escala que muchos de estos proyectos tratan de llevar a cabo no siempre es más productiva que la agricultura a pequeña escala.

Raj Patel (2013), desde el ámbito académico ofrece un criterio de gran potencia para la defensa de este discurso negador de beneficios. Propone analizar la justicia de los resultados según el criterio de optimalidad paretiano, es decir, que haya alguien que mejore y nadie empeore su situación⁹. Este es, efectivamente, un criterio que difícilmente cumplirían los casos de acaparamientos de tierras.

Por otro lado, un elemento de especial importancia en estas críticas es el papel que tienen en los acaparamientos de tierras nuevos actores como fondos de inversión o de pensiones, quienes adquieren la tierra con fines puramente especulativos ante la desaparición, tras la crisis financiera de 2007, de otros activos seguros en los que invertir (GRAIN, 2008; Shepard y Anuradha, 2009; Oxfam, 2012). Este tipo de inversiones supone una pérdida de control sobre la tierra que, además, pierde su función fundamental y se mercantiliza de la forma más cruda.

También se critica la labor del Banco Mundial, que ha fomentado con sus políticas estos acuerdos e incluso formado parte de algunos en los que no se han respetado los derechos de las comunidades locales (Shepard y Anuradha, 2009). Además, la propuesta de un código de conducta voluntario como solución a los problemas de los acaparamientos se considera insuficiente y pernicioso, ya que tan sólo incentivará que este tipo de acuerdos sigan llevándose a cabo sin exigir realmente ningún tipo de responsabilidad.

Por lo tanto, desde esta perspectiva crítica los acaparamientos de tierras conllevan necesariamente un resultado de ganadores y perdedores. Los que ganan son generalmente las élites que llevan a cabo la inversión o toman partido en la negociación de la misma; los que pierden son generalmente las comunidades locales, el medio ambiente y las generaciones futuras. Para quienes promulgan este tipo de discurso, la solución al acaparamiento de tierras es su cese, ya sea a través de un periodo de prórroga temporal (Oxfam, 2012) durante el cual se puedan elaborar las mejoras legislativas necesarias para acabar con todos los efectos nocivos de estos acuerdos, o un punto final a los mismos (Vía Campesina, 2012) incluso revocando aquellos que hayan sido llevados a cabo ilegítimamente, de tal forma que se mantengan las posibilidades de un modelo de desarrollo agrícola alternativo basado en el paradigma de la soberanía alimentaria que más adelante veremos en detalle. No se niega la necesidad de invertir en agricultura, sino que se pone en tela de juicio que ésta sea el tipo de inversión que la agricultura necesita.

Como ya mencionamos anteriormente, este discurso tiene una fuerte intención política de denuncia no sólo de los acaparamientos de tierras, sino de un sistema económico global imperante, cuya expansión se pretende frenar. Ante la considerable disonancia entre las dos perspectivas expuestas hasta ahora, el discurso académico llegó tratando de poner cierto orden y de dar una visión algo más objetiva del fenómeno, enmarcándolo en un desarrollo histórico más amplio de tal forma que se pudiese reflexionar con mayor criterio al respecto.

⁹ Aunque Patel aplica este criterio a su análisis de la Revolución Verde de la segunda mitad del siglo XX, ésta guarda, según él, relación con el actual acaparamiento de tierras, por lo que no sería descabellado juzgar este nuevo fenómeno de acuerdo al criterio paretiano que propone.

2.2. El discurso académico: la crítica moderada

Desde el entorno académico la postura dominante es la de un discurso crítico, aunque más moderado. Por un lado se comparte la preocupación respecto a los resultados negativos que este tipo de proyectos puedan tener en las comunidades locales y en el medio ambiente, pero también se presta especial atención al peligro de la generalización de estos resultados. Cada acuerdo tendrá resultados diversos según el contexto y el modo en el que sea llevado a cabo.

Considerando el acaparamiento de tierras en relación con otros fenómenos similares que han tenido lugar en el pasado, y dentro de la dinámica de una economía capitalista en continua expansión y búsqueda de rentabilidad, se huye sin embargo de generalizaciones simplistas e idealizaciones irreales. Existe también acaparamiento de tierras a nivel nacional, no sólo internacional, y las propias estructuras de poder dentro de cada comunidad pueden generar esos resultados perjudiciales para la mayoría, pero beneficiosos para las élites locales (Borras y Franco, 2010a). Asimismo, en cuanto a las compensaciones o relocalizaciones de la población, es difícil establecer comparaciones entre la situación previa y la posterior, ya que no se trata únicamente de número de hectáreas o elementos materiales, sino también de elementos sociales y culturales ligados a la tierra. También, aunque haya recibido menos atención en las líneas de investigación principales hasta ahora, existen importantes desigualdades de género, que hacen que las mujeres sean especialmente perjudicadas en este tipo de acuerdos (Behrman et al., 2012), no sólo directamente, al quedar fuera de los derechos de propiedad consuetudinarios dentro de la organización social de muchas comunidades; sino también de forma indirecta al ver dificultados sus trabajos diarios –han de recorrer mayores distancias y encuentran crecientes dificultades para conseguir agua o madera. Por lo tanto, no se trata tan solo de una demonización de lo extranjero ni de una comunidad local perfectamente igualitaria en la que todos los miembros sufren del mismo modo la pérdida de sus tierras. Tampoco desde aquí, como sí hace el discurso más crítico, se defiende a ultranza al pequeño campesino – una categoría también engañosa a la hora de analizar la distribución real de la tierra (Bernstein, 2014; Borras y Franco, 2013; Oya, 2013b).

El discurso académico critica la falta de rigor y la generalización de consecuencias sin conocimiento suficiente de cada caso concreto y de la cuestión agraria en general. Para estas voces, es importante conocer la situación previa de la comunidad o localidad donde se dirige la inversión, y analizar las relaciones sociales que la determinan. Sólo mediante un conocimiento más minucioso de las condiciones anteriores y del desarrollo a medio y largo plazo del proyecto, podrá juzgarse realmente la mejora o el empeoramiento de las condiciones de vida de los afectados. En este sentido,

un repaso a la historia de procesos similares previos puede ayudar a prevenir que se cometan los mismos errores que en el pasado¹⁰.

Por lo tanto, esta visión de la actual fiebre por la tierra está marcada por una mayor adhesión a la realidad (lejos del idealismo teórico del funcionamiento del mercado que defiende el Banco Mundial) y un posicionamiento más comedido (lejos de la pasión del discurso crítico de oposición de la Vía Campesina) que las voces anteriores. Podemos advertir, de alguna manera, una actitud pragmática en la que se acepta que el sistema económico en el que vivimos es el que es y, si bien no es el único posible, la construcción de alternativas es mucho más complicada de lo que algunos discursos altermundistas¹¹ pretenden. Por lo tanto, aunque siempre habrá ganadores y perdedores, no todos los resultados posibles de estas negociaciones son igual de malos y es posible lograr un cierto equilibrio que permita la mejora de la situación de una gran mayoría o, al menos, que mejoren quienes se encontraban en peores condiciones¹² (Borras, 2010b).

Ante tal abanico discursivo, la postura que se adoptará en este trabajo está en algún punto intermedio entre los tres discursos. Por un lado, si bien es verdad que no se pueden emitir juicios apresurados y generalizados sobre un fenómeno tan heterogéneo, tal y como el discurso académico defiende; resulta difícil no implicarse ante unas consecuencias que pueden ser enormemente dañinas tanto para determinadas comunidades como para el medio ambiente, y es comprensible la necesidad de hacer algo, de tomar postura y llevar a cabo una labor de denuncia preventiva, sin esperar necesariamente a que se confirmen los malos presagios. Sin embargo, la clave probablemente más acertada dentro de este análisis de resultados discursivo, sea la propuesta de Olivier de Schutter: sencillamente planteémonos si son este tipo de proyectos la mejor posibilidad de desarrollo que los países y las comunidades a las que van destinados tienen.

3. Claves del debate

A continuación analizaremos algunos de los temas centrales en el debate en torno al acaparamiento de tierras. No se trata, por supuesto, de cuestiones únicamente referidas a este nuevo fenómeno, sino que hunden sus raíces en

¹⁰ La literatura académica en torno a los acaparamientos de tierras suele relacionarla con conceptos de más larga trayectoria histórica (Cotula, 2013; Hall, 2013) como la “acumulación originaria” de Karl Marx, el “cercamiento de los comunes” de Polanyi, la “acumulación por deposición” de David Harvey o la “acumulación por desplazamiento” de Farshad Araghi.

¹¹ Entendiendo por altermundistas los discursos que proponen la posibilidad de construir un mundo distinto, opuestos al sistema económico mundial actual, pero con una perspectiva a veces demasiado idealista, radical, y por lo tanto difícil de trasladar a la realidad actual.

¹² Este es el objetivo de afrontar las transformaciones o reformas agrarias a las que este tipo de inversiones pueden dar lugar desde una perspectiva de política *pro-poor*, es decir, tratando de que, al menos, ayuden a mejorar la situación de los individuos más pobres. Se trata, por lo tanto, de lo que en teoría de juegos sería una estrategia maximin.

temas de mayor profundidad en el pensamiento económico y en las teorías del desarrollo, especialmente agrícola.

3.1. La propiedad sobre la tierra

La cuestión de la propiedad de la tierra es uno de los ejes centrales en el debate sobre el acaparamiento de tierras. En gran parte del territorio en el que éstos se están dando, como es el caso de muchos países africanos, la tierra es propiedad del estado. Esto da poder al gobierno para arrendarla, incluso en contra de la voluntad de quienes habitan o usufructúan esa tierra. Una de las propuestas centrales es, por tanto, asegurar los derechos de propiedad de la tierra, es decir, proporcionar títulos de propiedad a los habitantes y dueños consuetudinarios de la misma. Sin embargo, se trata de un asunto no exento de complicación.

Una de las propuestas en las que se centra el Banco Mundial es en la concesión de títulos de propiedad sobre las tierras¹³. Las comunidades locales no suelen tener unos títulos que avalen su derecho de propiedad sobre las tierras en las que habitan o de las que dependen para su supervivencia; por eso el Banco Mundial, en línea con la argumentación de Hernando de Soto¹⁴, promulga la titulización de la propiedad de la tierra para que así los individuos puedan defender legalmente de forma más directa sus derechos y los inversores tengan mejor conocimiento del terreno antes de realizar la inversión. Teóricamente esto ayudaría, en definitiva, a que las negociaciones fuesen más claras y los acuerdos más justos al darse más fuerza a la voz de las comunidades afectadas. Los títulos de propiedad son vistos como una forma de facilitar el funcionamiento del mercado, evitar que el estado tenga que intervenir en exceso y empoderar a las comunidades locales en las negociaciones.

Sin embargo, autores como Olivier de Schutter (2011) o Borrás (Borrás y Franco, 2011a) argumentan que el establecimiento de títulos de propiedad privada puede ser peligroso. Por un lado, los sistemas de propiedad de estas comunidades no siempre son traducibles al sistema de propiedad privada occidental, ya que existen distintas formas de propiedad, común o colectiva, y formas de transmisión de la tierra que no se corresponden con los sistemas de propiedad occidentales. Además, este tipo de estrategias han sido, en ocasiones anteriores, oportunidades para que las élites de las comunidades sean las que se queden con la mayor parte de la tierra, generándose la desposesión de aquellos miembros de la comunidad más vulnerables (como

¹³ Esta es una iniciativa que ya venían desarrollando el Banco Mundial y otros organismos internacionales (Borrás y Franco, 2011). Para un análisis más detallado del papel de las distintas agencias del Grupo del Banco Mundial en el fomento de tendencias similares a las de los actuales acaparamientos puede verse el documento de Sephard y Anuradha (2010).

¹⁴ Este economista peruano ha logrado una considerable influencia con su teoría (expuesta en *El misterio del capital* publicado en el año 2000) de que la provisión de títulos de propiedad es clave para el desarrollo agrario, ya que facilita el acceso al crédito y la distribución de tierras de forma más eficiente por medio del libre mercado.

las mujeres). Por lo tanto, este tipo de estrategia más que disminuir la conflictividad respecto a la tierra tiende, más bien, a aumentarla.

A pesar de que hoy en día la propiedad privada sea la forma de propiedad más extendida en gran parte del mundo, no es el único modelo de propiedad posible¹⁵ y, si bien tiene sus ventajas, también posee inconvenientes. En comparación con un sistema de propiedad común o colectiva, la propiedad privada proporciona una menor garantía del bien común de la sociedad, ya que quien posee la propiedad privada, en este caso de la tierra, no debe responder a intereses sociales en el uso que haga de ella, sino tan sólo a su propio interés¹⁶. Por otro lado, un sistema de propiedad privada se perpetúa automáticamente al permitirse la transferencia total de los derechos y deberes de propiedad; el resultado de este sistema y de los intercambios que se lleven a cabo en él no es responsabilidad de nadie. La intervención del estado en un sistema de este tipo queda generalmente limitada a garantizar el respeto de los derechos de propiedad y llevar a cabo una cierta redistribución a través de impuestos y políticas de bienestar. Cualquier acción que el estado realice en contra del derecho de propiedad privada es generalmente vista como una transgresión de los derechos de los individuos y puede despertar una considerable oposición. Por lo tanto, a pesar de que en nuestra cultura occidental la propiedad privada esté en cierto modo naturalizada, conviene mantener en mente que no es ni la única ni la mejor opción en cualquier caso; es necesario reflexionar antes sobre cuáles son los objetivos que pretenden conseguirse con un sistema de propiedad de este tipo.

Para de Schutter, la estrategia adecuada sería evitar a toda costa el cambio en la propiedad de la tierra. El establecimiento de títulos de propiedad privada que aumenten la mercantilización de la tierra no supone un aumento de la seguridad en la tenencia. Deberían ser explorados otros mecanismos como el registro de derechos de uso o un mercado de derechos de cesión que no impliquen mercantilización de la tierra. Para Borrás, sin embargo, lo importante es tener en cuenta las relaciones sociales implícitas en la tenencia de la tierra, y que los cambios en la propiedad de la tierra pueden tener cuatro efectos distintos según cómo sea elaborada, interpretada e implementada la regulación: redistributivos, distributivos, no (re)distributivos y de concentración o reconcentración de la propiedad (Borrás y Franco, 2010b). Más allá de la cuestión directa de la propiedad, otros autores defienden que no se trata tanto de quién posee la propiedad de la tierra, sino de quién tiene el control efectivo sobre esa tierra¹⁷ (Murray Li, 2011); así, esquemas de producción agrícola que podrían ser a primera vista respetuosos con la propiedad de la tierra de los pequeños campesinos, como la agricultura por contrato, ocultan en ocasiones

¹⁵ Para más detalle puede verse una ilustrativa descripción y análisis de los diferentes sistemas de propiedad en la Stanford Encyclopedia of Philosophy, bajo la entrada de “Property and Ownership”.

¹⁶ Aunque existan ciertas normas sociales de fondo, más fundamentales, que limiten de alguna forma los derechos de propiedad privada (en el caso de la tierra, por ejemplo, puede haber restricciones a la construcción de determinados edificios en ciertos terrenos, o no estar permitido llevar a cabo actividades que contaminen o perjudiquen a terceros, por mucho que se lleven a cabo en un terreno privado).

¹⁷ En el caso de la agricultura por contrato, aunque los campesinos siguen siendo propietarios de la tierra que cultivan, esto no significa que posean el control sobre esa tierra y su trabajo, sino que éste es generalmente ejercido por la empresa agrícola que les contrata, ya que es ésta quien decide qué se cultiva, cómo, y cuáles son el precio y las condiciones de venta.

otras formas de dominación o control sobre la producción más perjudiciales para éstos.

Por lo tanto, parece ingenuo suponer que la solución a los problemas asociados a los acaparamientos de tierras esté simplemente en la titulación de la propiedad; algo que, además, supondría en muchos casos la imposición de una estructura institucional social distinta a la originaria de las comunidades afectadas, y puede tener importantes efectos desestabilizadores en las estructuras sociales internas. Un proceso de este tipo requiere de relaciones e instituciones sociales que garanticen su justicia, y llevar a cabo iniciativas en este sentido de forma apresurada y tosca puede generar importantes problemas tanto a corto como a largo plazo. No debemos olvidar que en estos casos se mercantiliza un recurso fijo del que dependen no sólo las generaciones presentes, sino también las futuras, y en el que cristalizan relaciones sociales complejas y valores de muy diversa índole¹⁸.

Además la garantía de la propiedad de la tierra y el libre uso o cesión de la misma no depende únicamente de la posesión de un título acreditativo. En ocasiones, y yendo a una dimensión de mayor profundidad, lo realmente importante es (Fairhead, 2012) garantizar que quienes posean la tierra y la trabajen, puedan obtener de ella recursos suficientes para poder llevar una vida digna, y no se vean obligados a venderla. Ésta es una de las cuestiones fundamentales que a menudo suele olvidarse: la tierra es vital en tanto en cuanto permite garantizar unas condiciones de subsistencia que no dependen exclusivamente de ella¹⁹.

En conclusión, los títulos de propiedad de la tierra no deben ser considerados un fin en sí mismos, sino que son herramientas de utilidad para unos u otros fines según la forma que adopten y el contexto en el que operen; un título de propiedad privada puede ser una ayuda al empoderamiento del propietario o un peligro para su medio de subsistencia. Por consiguiente, en a la hora de debatir sobre el modelo de propiedad de la tierra a implantar o defender en algunos lugares, no podemos pasar por alto cuestiones de mayor calado que determinarán el resultado final que obtengamos: ¿queremos mejorar la productividad de la tierra o las condiciones de subsistencia de quienes la habitan y/o trabajan?, ¿debemos primar la libertad individual sobre el interés común, o viceversa?, ¿se adecúa el modelo de propiedad a las relaciones sociales de propiedad preexistentes?, ¿debe hacerlo?, si queremos cambiarlo ¿en qué sentido, a quién queremos beneficiar?.

Es ciertamente inevitable aludir a un contexto más amplio que el de los derechos de propiedad. A continuación pasaremos a examinar las distintas propuestas respecto al entorno institucional que rodea o debería rodear a los acaparamientos de tierras.

¹⁸ En muchos casos el valor de la tierra no es sólo productivo, económico, sino que los territorios que habitan las comunidades tienen también un valor cultural y espiritual irremplazables.

¹⁹ Puede resultar que el disponer de una tierra que cultivar no sirva de medio de subsistencia si, por ejemplo, el precio de la producción se abarata demasiado, si los costes de su cultivo aumentan mucho o si el acceso a otros recursos como el agua para la irrigación se ven limitados.

3.2. El entorno institucional

La cuestión principal en la que se centran tanto el informe del Banco Mundial (2011) como el FMI (Arezki, et al., 2011) y otros organismos como la FAO, IIED e IFAD (Cotula et al., 2009) es el ámbito institucional, de la gobernanza. Como el FMI afirma en su estudio sobre los determinantes de la inversión en tierras a gran escala, el entorno institucional del país es clave, pero no en el sentido que intuitivamente podría esperarse; en vez de preferirse países con instituciones y gobiernos sólidos, son los países con sistemas de gobierno más débiles los más atractivos para los inversores:

Moreover, and counterintuitively, we find that countries where governance of the land sector and tenure security are weak have been most attractive for investors. This finding, which resonates with concerns articulated by part of civil society, suggest that, to minimize the risk that such investments fail to produce benefits for local populations, the micro-level and project-based approach that has dominated the global debate so far will need to be complemented with an emphasis and determined action to improve land governance, transparency and global monitoring. (Arezki, et al., 2011, p. 4)

Teóricamente, según el discurso de los organismos internacionales, entre las claves necesarias para un correcto funcionamiento del mercado que posibilite lograr resultados positivos para todas las partes están incluidas tanto una mayor transparencia en el proceso de negociación como la consulta efectiva a las comunidades locales afectadas que garantice el respeto de sus derechos y su consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, la afirmación anterior perteneciente a un estudio del FMI da razón, en parte, a los sectores más críticos respecto de los acaparamientos de tierras, que denuncian el alto grado de corrupción y alineación de los gobiernos en favor de los inversores; y señala también la insuficiencia de una aproximación basada únicamente en la mejora de las condiciones de negociación como garantía del resultado beneficioso del libre mercado. En realidad los inversores buscan gobiernos corruptos, con entornos institucionales débiles, para así poder obtener un mayor beneficio en sus inversiones, sin preocuparse por cumplir garantías sociales o medioambientales. Y dada esta constatación, parece imperante tomar medidas más allá de los procesos de negociación concretos, creando un entorno, unas normas, que delimiten y controlen el carácter de las negociaciones; esto es, un entorno institucional que dicte las reglas del juego a las que inversores y receptores deban atenerse en todo caso.

Sirviéndose del ejemplo de otros sectores como el de la minería o el financiero²⁰, y aun siendo consciente de la limitada aplicación de éstos, el Banco Mundial (Banco Mundial et al., 2010) y otros organismos propusieron

²⁰ En el sector minero existe, por ejemplo, la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, EITI (por sus siglas en inglés), impulsada desde el año 2002 para fomentar la transparencia en los pagos a gobiernos o entidades gubernamentales por parte de empresas de este sector así como la transparencia de los ingresos recibidos por los países en los que se asientan tales industrias. En el sector financiero refiriéndose a los Equator Principles o Principios de Ecuador, adoptados inicialmente en 2003 por algunos bancos líderes mundiales con el objetivo de asegurar la atención adecuada a los temas sociales y ambientales en el financiamiento de proyectos de desarrollo.

siete principios que debía guiar las inversiones en tierras a gran escala para reducir sus impactos negativos y maximizar los positivos. Estos principios, se basan en: i) el reconocimiento y respeto de los derechos existentes sobre la tierra y los recursos naturales asociados a ella, ii) el fomento de la seguridad alimentaria, iii) la transparencia y supervisión adecuada de las negociaciones, iv) la consulta previa a todos los afectados y la garantía de cumplimiento de lo pactado, v) la buena conducta de los inversores, viabilidad y sostenibilidad económica de los proyectos y el reparto de beneficios, vi) la generación de efectos sociales positivos y no incrementar la vulnerabilidad de los afectados, vii) la sostenibilidad medioambiental de los proyectos.

Estos principios están en consonancia con la tendencia relativamente reciente del Banco Mundial hacia la promulgación de la responsabilidad social corporativa como herramienta para conseguir mejores resultados sociales de la actividad económica (Borras y Franco, 2010a). Efectivamente poco puede objetarse a los principios *per se*, la generalidad y vaguedad con la que se enuncian permiten una interpretación lo suficientemente amplia como para admitir un amplio consenso. El problema reside en su aplicación práctica, que puede seguir concreciones muy diversas y llevar a resultados muy distintos. Además, al ser principios de adopción voluntaria, se confía toda la responsabilidad en manos de los inversores principalmente, y de unos gobiernos que, como ya hemos señalado, suelen destacar por su débil voluntad política en favor de un bien común. Todo esto puede permitir que se adopten formalmente estos principios sin tener necesariamente las consecuencias prácticas que de ellos debería esperarse.

Olivier de Schutter (ONU, 2009), tratando una vez más de elevar el nivel de exigencia dentro del discurso de los organismos internacionales, llevó a cabo su propia propuesta de principios mínimos basados en el respeto a los Derechos Humanos. Sin duda alguna se trata de una propuesta mucho más severa en cuanto al respeto de los derechos a la alimentación, a la autodeterminación, a un trabajo y una vida digna de los individuos, así como reclama una labor del Estado en defensa del bienestar de la población mucho más estricta. Sin embargo, peca de nuevo en considerar a los inversores como filántropos, ya que a ellos también se les exige tener en cuenta el bien de la comunidad a la que se dirigen²¹.

Por último todos estos códigos se basan en principios, derechos o criterios de gobernanza internacional ya existentes. Se trata, por lo tanto, de la reiteración de unas normas de conducta ya formuladas e igualmente, conscientemente ignoradas. ¿Por qué, entonces, esperar que su mera repetición provoque un cambio en la conducta de los inversores y de los receptores de estas inversiones?

²¹ En este tipo de propuestas tiende defenderse la idea de que un mejor entorno social es beneficioso también para las empresas que estén en él instaladas, ya que les permite beneficiarse de una mayor seguridad, acceso a bienes y servicios públicos de mejor calidad, mano de obra más preparada y en mejores condiciones... Sin embargo, en la realidad las empresas no parecen tener generalmente esto en consideración. Por lo tanto, podría ser, tal vez, más apropiado no dar por garantizada esta visión idealizada y asumir que, lejos de formar parte de la conducta natural de las empresas privadas, es algo que debe imponérseles forzosamente.

Tendiendo un puente entre las diversas voces dentro del debate en torno al acaparamiento de tierras, la FAO (2012) publicó también su propuesta de directrices voluntarias. En la elaboración de estos principios participaron tanto grandes organismos internacionales, como representantes de diversos países, y miembros de la sociedad civil como ONG y movimientos campesinos internacionales. Por ello, pueden considerarse uno de los marcos institucionales más democráticamente elaborados (Seufert, 2013) a este respecto. Estas directrices profundizan en los principios propuestos por el Banco Mundial, aunque con mayor detalle y sensibilidad hacia cuestiones como la desigualdad de género, los derechos de los pueblos indígenas, el comportamiento ético, la lucha contra la corrupción, el respeto a las leyes nacionales e internacionales y la protección y apoyo a los pequeños campesinos. El papel del Estado respecto al mercado ha de ser el de asegurar su funcionamiento eficiente y transparente, facilitando información adecuada y de calidad a todas las partes, y salvaguardando todo derecho de propiedad legítimo. Asimismo se defiende el derecho del Estado a llevar a cabo planes de consolidación territorial, reformas redistributivas y expropiaciones, siempre y cuando sean por motivos de interés público y proporcionen las compensaciones necesarias. El Estado se perfila, por lo tanto, no sólo como garante del libre mercado y la propiedad privada, sino también como defensor del bien común. En esta propuesta se da un paso más en la configuración de un marco institucional adecuado para evitar los efectos negativos de los acaparamientos de tierras, al desarrollarse en diálogo entre diversas posturas y dar cabida a nuevas dimensiones del problema. Sin embargo, sigue sin darse aún el paso fundamental que sería la imposición de su obligado cumplimiento.

Efectivamente con estas propuestas se hace frente a algunos de los principales problemas relacionados con el acaparamiento de tierras: el secretismo de las negociaciones, la deficiente participación de las comunidades afectadas, el establecimiento de compensaciones apropiadas, el caos administrativo en los países receptores, la protección de los derechos de propiedad o el análisis rigurosos de los proyectos de inversión, no sólo en su dimensión económica, sino también social y ecológica. Sin embargo, tal y como algunos autores defienden (Borras y Franco, 2010a; Cotula, 2012; Murray Li, 2011; White et al., 2012) se trata de una aproximación que no ofrece una solución real.

Por un lado, el hecho de que se trate de principios, códigos de conducta, voluntarios, no ofrece ninguna garantía sobre su acatamiento por parte de inversores o gobiernos. Como hemos mencionado anteriormente, gran parte de lo propuesto formaba ya parte de otro tipo de iniciativas similares y, en algunos casos, de obligado cumplimiento para quienes las suscriben²². Si estos criterios no son cumplidos por gobiernos e inversores no se trata de una falta de conocimiento, sino de conveniencia. Por lo tanto, esperar que mediante códigos voluntarios vaya a establecerse realmente un orden que ya estaba antes exigido suena más bien poco realista. Su aplicación efectiva requeriría, tal vez, un mecanismo o institución de gobierno global inexistente hoy en día, que fuese capaz de situarse por encima de gobiernos nacionales y grandes

²² Como el derecho a vivienda y alimentación que consta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos o el derecho a la consulta previa, libre e informada que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incluye.

inversores privados. Sin embargo, la realidad actual es que los tribunales internacionales de este tipo tienden a ofrecer una mayor protección a los intereses del inversor extranjero (De Schutter, 2011) que al país receptor.

Por otro lado, quienes critican estas iniciativas argumentan además que no sirven para atacar el problema de raíz. Con ellas se asume que los acaparamientos de tierras son inevitables y lo que se intenta es domarlos, rectificarlos sin alterarlos sustancialmente. En el fondo se asumen así ideas características de la teoría económica más ortodoxa, como el efecto goteo, el poder autorregulador del mercado o la existencia de un único sendero de desarrollo que ha de ser dirigido por la inversión privada, por el capital; ideas que teorías heterodoxas ponen seriamente en duda.

La crítica a estas ideas más tradicionales se ve reflejada también en la cuestión que tratamos a continuación del debate en torno a dos sistemas alimentarios de radical divergencia.

3.3. Seguridad alimentaria o soberanía alimentaria

Otro de los temas latentes en el debate respecto al acaparamiento de tierras es el dilema entre seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. Ambas teorías tienen la misma finalidad, asegurar la disponibilidad de alimentos para la población. Sin embargo, se trata de propuestas esencialmente diferentes.

El concepto tradicional de seguridad alimentaria es definido por la FAO de la siguiente manera:

existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)

De este modo, la seguridad alimentaria consiste simplemente en el acceso a alimentos independientemente de su origen, pueden ser producidos en el propio país, importados u obtenidos incluso a través de ayuda humanitaria.

La seguridad alimentaria está detrás de gran parte de los acaparamientos de tierras. Países con escasos recursos naturales para obtener alimentos y suficiente capacidad de inversión (como los países petroleros del Golfo) acuden a países abundantes en tierra y necesitados de inversión, como algunos países de África Subsahariana. Ya se haga el acuerdo a través de empresas nacionales o privadas, o sean los propios gobiernos quienes negocien directamente, el resultado es que los países inversores aumentan su seguridad alimentaria. Sin embargo, los países receptores pueden verse incluso perjudicados en su seguridad alimentaria al destinarse los nuevos cultivos a la exportación, o cuando la inversión se destina a cultivos forestales o energéticos. Este resultado es aún más preocupante cuando el país objetivo de la inversión es un receptor de ayuda alimentaria o con problemas de hambre entre su población. A pesar de que se pueda argumentar que la entrada de

divisas permita el acceso a alimentos en el mercado internacional, apenas se encuentra evidencia empírica que verifique este argumento, y resulta contradictorio que mientras unos países acuden a inversiones agrícolas internacionales para huir de las variaciones de precios de los mercados internacionales, esas mismas inversiones sean positivas para los países receptores en cuanto les facilitan el acceso a los mismos mercados internacionales de los que otros se protegen.

La seguridad alimentaria es una idea criticada, sobre todo dado el funcionamiento del sistema agroalimentario global, en el que existe cada vez una mayor concentración del negocio en manos de unas pocas multinacionales con un poder creciente que les permite acceder a un control casi total de la cadena de producción. El mercado mundial de alimentos dista mucho de ser un mercado libre, puesto que, además del control oligopólico que ejercen las grandes multinacionales en los diversos segmentos (Delgado, 2010), las exigencias en cuestiones de calidad, higiene o salud por parte de los grandes distribuidores de alimentos²³ suponen también barreras de acceso y competencia para los países menos desarrollados y para los agricultores con menor disponibilidad de medios (García y Poole, 2004; Unnevehr, 2000). En este sentido, ante el futuro aumento de la población mundial se apremia a un necesario incremento de la productividad de la agricultura. Sin embargo, algunos autores (McMichael, 2012; Patel, 2013) denuncian este concepto como una forma de enmascarar la cuestión de fondo en cuanto a la distribución de los alimentos que se producen. El sistema de agricultura industrial extractiva actual se dedica a proveer a una minoría global para un excesivo consumo de alimentos, mientras pone en peligro la alimentación de una gran mayoría de la población.

Como alternativa a este concepto y a esta estructura agroalimentaria global, la Vía Campesina defiende la idea de la soberanía alimentaria, una forma de entender el acceso a la alimentación de forma mucho más amplia y multidimensional. La soberanía alimentaria se define como

el derecho de todos los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y las políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas. Defiende los intereses de, e incluye a, las futuras generaciones (Vía Campesina, 2007)

No se trata simplemente del acceso a los alimentos, sino también de la forma en que estos alimentos son producidos, el tipo de alimentos que se producen y las condiciones de vida de quienes los cultivan. Desde esta perspectiva se defiende la pequeña agricultura agroecológica y el comercio local como forma de satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Más que de un aumento de la productividad, lo que ha de conseguirse es una mejor gestión y

²³ Esto afecta sobre todo a la horticultura, pero este sector, aunque de menor volumen que los productos alimentarios básicos como el maíz o el trigo, posee mayor valor añadido que éstos y mayores necesidades tecnológicas y de industrias de procesamiento, por lo que su potencial ayuda al desarrollo económico de un país o región es también mayor.

distribución de los alimentos, para lo cual es necesaria una inversión distinta a la que principalmente generan los acaparamientos de tierras.

Los acaparamientos de tierras son una amenaza a la posibilidad de desarrollar un modelo de soberanía alimentaria, ya que suponen una profundización en la estructura agroalimentaria actual y la pérdida de acceso o control sobre sus tierras de los pequeños campesinos. La agricultura industrial está sujeta a mayores necesidades de insumos (maquinaria, fertilizantes y pesticidas) y menor uso de mano de obra, supone la producción para un mercado internacional de alimentos que favorece el cambio climático con las emisiones que el transporte de alimentos produce; asimismo, el bajo precio de los productos alimentarios, oculta costes ambientales y sociales, poniendo en peligro las condiciones de subsistencia de los pequeños agricultores. El modelo de agricultura a pequeña escala defendido por la soberanía alimentaria favorece un tejido social campesino más fuerte y en mejores condiciones de vida; además, es generalmente una forma de producción agrícola más sostenible y más eficiente en el uso de los recursos, permitiendo, asimismo, una mejor gestión del territorio rural (Unctad, 2013).

Pese a que la soberanía alimentaria es una propuesta tildada en muchos casos de utópica y juzgada con un fuerte escepticismo (Bernstein, 2014), no deja de ser interesante en cuanto forma de resistencia y defensa de una estructura de poder distinta a la actual, más justa. La soberanía alimentaria es una propuesta política, que reclama una mayor atención al sustento social y ecológico de la economía y el ser humano. Tal vez su implantación total sea difícil de imaginar en un mundo como el actual, pero es un modelo que puede aportar gran valor a la hora de llevar a cabo políticas de desarrollo agrícola, no sólo en los países del Sur, sino también en los países del Norte.

3.4. Las políticas de desarrollo agrario

En gran medida, todas estas cuestiones remiten a un planteamiento del modelo de desarrollo agrícola tanto de los países de Sur como de los del Norte. Todas las voces coinciden en la necesidad de inversión en la agricultura; las diferencias están en el tipo y la forma que esa inversión debe adoptar. En este sentido, las diferencias principales giran en torno a la dicotomía entre la agricultura industrial, de producción a gran escala, con explotaciones de monocultivos intensivas en capital, y dirigida principalmente al mercado internacional; o la agricultura campesina, a pequeña escala, basada en la diversidad de cultivos, intensiva en mano de obra y destinada al consumo interno. Según los resultados que quieran alcanzarse serán más apropiadas unas inversiones u otras, por eso (también en esto hay consenso) es necesario que los gobiernos elaboren una política de desarrollo agrario en base a la cual puedan luego decidir qué inversiones quieren atraer y aceptar de acuerdo con los objetivos que se hayan propuesto.

La línea defendida por el Banco Mundial aboga por la inversión privada y el mercado como mecanismo de asignación de recursos eficiente, el ingreso en el mercado internacional como forma de mejorar la competitividad y el

mantenimiento del sistema agroalimentario actual basado en la explotación a gran escala de la tierra. De acuerdo con este modelo, el desarrollo de la agricultura industrial, traerá avances tecnológicos que permitirán una mayor productividad y competitividad, permitiendo que puedan generarse recursos que invertir en otros sectores más rentables de la economía y liberando mano de obra que será absorbida por estos nuevos sectores, promoviendo a la larga una mejora de las condiciones socioeconómicas del país.

Sin embargo, este modelo se ve truncado en el momento en que se eliminan mecanicismos y se añaden cuestiones de política económica, como las tendencias estructurales de la economía mundial, elementos de poder o dimensiones medioambientales. Si la competencia internacional dificulta el desarrollo de un sector agrario potente en muchas de las economías en desarrollo, la situación no es más favorable para el desarrollo industrial, en el que la competencia internacional no deja muchos espacios de rentabilidad que aprovechar. Uno de los riesgos de una agricultura a gran escala intensiva en capital es no encontrar otros sectores que absorban la mano de obra sobrante (Murray Li, 2011), además del hecho de que el empleo generado por este tipo de agricultura y las actividades que pueden asociarse a ella no suele ser de gran calidad. Además, el modelo económico hegemónico en el mundo actual es un modelo depredador de recursos naturales, cuya sostenibilidad está siendo puesta en tela de juicio cada vez más intensamente, también en el sector agrícola. Insertarse en este sistema tratando de buscar así el desarrollo económico puede servir, tal vez, a corto y medio plazo, pero una estrategia de desarrollo agrario robusta a largo plazo exige tener en cuenta criterios de sostenibilidad y adaptación al cambio climático que abogan por formas de desarrollo alternativas.

Por otro lado, la propuesta de desarrollo agrario del discurso crítico se centra en las condiciones de vida de los campesinos y en la sostenibilidad como elementos fundamentales. Se defiende generalmente un modelo de agricultura a pequeña escala, acorde con las posibilidades ecológicas de los ecosistemas, explotando las sinergias positivas de la biodiversidad y las técnicas y el conocimiento agrícola tradicional. De lo que se trata es de producir alimentos de tal forma que se garantice el abastecimiento de la población y se permita a los campesinos vivir en condiciones adecuadas, para lo cual no hace falta tanto aumentar el volumen de producción, sino políticas de redistribución de alimentos y de ganancias, hoy en día capturadas principalmente por las grandes multinacionales distribuidoras. Esta propuesta suele ser tachada de utópica y corre el riesgo de ser interpretada como una forma de retroceso

Desde el discurso más moderado y académico (de Schutter, 2011; Borrás y Franco, 2012) lo que se defiende es más bien la necesidad de llevar a cabo políticas *pro-poor*, en las que el objetivo principal sea mejorar las condiciones de la población más pobre. Existen múltiples formas de conseguir un resultado favorable de este tipo, e inversiones como las de los acaparamientos de tierras podrían ser beneficiosas en este sentido si lograsen ser gestionadas adecuadamente, en base a los objetivos apropiados; también reformas agrarias de sentido opuesto, de redistribución de la tierra e inversión pública consistente pueden servir al mismo propósito. De este modo, por ejemplo, no serviría, contra el establecimiento de explotaciones agrícolas industriales, la simple

apuesta por la agricultura a pequeña escala entendida como agricultura por contrato, ya que este esquema no asegura un reparto de riesgos y beneficios más equitativo necesariamente, ni responde del mismo modo a las necesidades de la población en cuanto a ingresos y alimentación, así como puede resultar igual de dañino para el medio ambiente. No hay una fórmula única que permita siempre obtener el resultado deseado, sino que hay que tener en cuenta los distintos contextos económicos, sociales y medioambientales, y tratar de analizar en la medida de lo posible no sólo los efectos directos, sino también los posible efectos indirectos que se puedan derivar de la adopción de una determinada medida.

De cualquier modo, en el debate respecto al futuro del sistema agroalimentario mundial existen cada vez más aportaciones que claman por la necesidad de un importante cambio de rumbo. Por un lado, el informe llevado a cabo en 2009 por el International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), afirma tajantemente que para conseguir los objetivos de sostenibilidad y de reducción del hambre y de la pobreza, “business as usual is no longer an option” (p.3); también más recientemente la Unctad (2013) ha elaborado un informe en el que analiza la necesidad de un cambio de paradigma en el sistema de producción agroalimentario. No se trata, por lo tanto, únicamente de los sectores más críticos de la sociedad civil pidiendo un mundo más justo, sino que es un cambio que empieza a percibirse como necesario también desde diversos organismos internacionales.

El fenómeno de los acaparamientos de tierras está brindando, por lo tanto, la oportunidad de replantear, tanto a nivel nacional como global, qué tipo de agricultura debemos llevar a cabo y cómo queremos gestionar un recurso tan esencial como es la tierra.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos realizado una panorámica al debate en torno al acaparamiento de tierras. Partiendo de la distinción de tres líneas principales de discursos (oficial, crítico y académico) hemos analizado sus propuestas alrededor de cuatro claves fundamentales (propiedad de la tierra, entorno institucional, seguridad o soberanía alimentarias y políticas de desarrollo agrario). De este modo hemos podido observar cómo, a raíz de lo que en un inicio se interpretó básicamente como un problema de desplazamiento y desposesión de comunidades indígenas, se ha generado una discusión más compleja y profunda.

El trabajo realizado hasta aquí no está exento de limitaciones, ya que la amplitud y complejidad de los temas tratados podría dar pie a una extensa ampliación y matización de lo expuesto; sin embargo, no es la intención de este trabajo agotar la profundización del debate. La sistematización aportada puede ser una importante contribución en tanto que aporta una amplia perspectiva general a partir de la cual poder adentrarse en el mismo, así como facilita la detección de líneas de desarrollo futuro o aportaciones necesarias a la cuestión del acaparamiento de tierras.

Por lo que se refiere al debate en sí, podemos afirmar que el acaparamiento de tierras no es un fenómeno extraño; encaja perfectamente en el molde de la evolución histórica del sistema capitalista mundial con las características propias del contexto actual. El debate que ha generado no ha improvisado ideas al hilo de una actualidad que se nos escapase de las manos. *Nihil novum sub sole*. ¿De dónde nace, entonces, lo novedoso del asunto? Tal vez del despertar de miedos dormidos, tal vez del recuperar cuestiones abandonadas²⁴ y traerlas, de nuevo, a la actualidad de los periódicos.

Si miramos detenidamente las cuestiones debatidas en torno a los acaparamientos de tierras podemos ver que, bajo el nuevo tema de moda en las discusiones de desarrollo agrario y sistemas agroalimentarios, yacen algunas cuestiones de esencial importancia a la hora de dirimir el mundo en el que vivimos y el mundo en el que queremos vivir. En el momento de juzgar los discursos y las propuestas aquí expuestas, debemos distinguir cuáles son las cuestiones fundamentales y cuáles las superficiales, como por ejemplo: ¿es nuestro problema realmente un problema de productividad de la tierra o de distribución de alimentos?, ¿supone la propiedad de la tierra una garantía de control sobre la misma?, ¿cuál debe ser nuestro objetivo último, la disponibilidad de alimentos baratos o permitir que quienes producen esos alimentos puedan vivir decentemente?, ¿es racional un uso de los recursos naturales que pone en peligro nuestras condiciones de vida a largo plazo?, ¿es la tierra un recurso económico como cualquier otro, una mercancía más? Estas son las cuestiones que están pidiendo ser debatidas cuando analizamos los discursos en torno a los acaparamientos de tierras; no son preguntas nuevas, sino viejas preguntas cuya respuesta se ha dejado a menudo en segundo plano. En el situarlas de nuevo en el centro del debate es donde se juega la relevancia que consigamos darle al debate respecto al acaparamiento de tierras. Si no somos capaces de ir más allá, los acaparamientos de tierras serán tan sólo un fenómeno más en la historia del desarrollo capitalista. Precisamente, los acaparamientos de tierras han surgido al calor de una convergencia de múltiples crisis globales, como búsqueda de una salida a la encrucijada en la que éstas nos sitúan; sin embargo, ¿son una salida real? Más bien parece que con ellos se siguen profundizando algunas de las tendencias del modelo económico global que nos han conducido hasta aquí, no sólo en lo que atañe al sector agroalimentario, sino también respecto a los biocombustibles como respuesta al *pico del petróleo* o el comercio de CO₂ como herramienta de lucha contra el cambio climático.

Pero si conseguimos indagar en sus raíces y escuchar lo que está latiendo en el fondo, podremos hacer de este debate una reflexión fundamental sobre *el sentido de la tierra*²⁵. Para quien ha escrito este trabajo, aquí es donde se halla

²⁴ La crisis alimentaria de 2006-2008 nos recordó que el hambre está lejos de ser un problema solucionado para una gran parte de la población; la crisis financiera de 2007 nos ha hecho recordar la fugacidad de la aparente riqueza monetaria; la crisis energética y ecológica hace temblar las perspectivas de un crecimiento material infinito. Ni el hambre, ni la crematística, ni los límites del crecimiento son cuestiones nuevas en el pensamiento económico.

²⁵ El *sentido de la tierra* es una expresión empleada por Nietzsche en referencia a su idea del *superhombre*. El sentido de la tierra tiene que ver con la fidelidad a los valores de la vida, valores como son la felicidad, la salud, la belleza, valores terrenales de una vida vivida aquí y ahora, sin dioses, sin metafísicas, sin mercados que impongan sobre nosotros sus normas.

sin duda el mayor valor, en la oportunidad de plantear y pensar cuál es el futuro que, desde hoy, queremos construir. En línea con la idea lanzada por Olivier de Schutter, más que sopesar si la situación que conseguimos será mejor que la que teníamos, el auténtico reto consiste en decidir si es la mejor de las opciones de que disponemos. Como el discurso crítico que hemos visto, esta idea puede parecer demasiado alejada de la realidad, utópica; sin embargo, la tarea crítica consiste en cierto modo en esto, en asumir que las ideas construyen realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alden Wily, Liz. (2012): "Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Nos. 3-4, Julio-Octubre 2012, pp. 751-775.
- Arezki, Rabah; Deininger, Klaus y Selod, Harris (2011): *What drives the global land rush?*, Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, Intituto del FMI, noviembre 2011.
- Banco Mundial (2011): *Rising global interest in farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?*, Washington.
- Banco Mundial, FAO, IFAD y Unctad (2010): *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, Enero de 2010, Washington.
- Behrman, Julia; Meinzen-Dick, Ruth y Quisumbing, Agnes (2012): "The gender implications of large-scale land deals", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 1, Enero 2012, pp. 49-79.
- Bernstein, Henry (2010): *Class dynamics of agrarian change*, Kumarian Press, West Hartford.
- (2014): "Food sovereignty via 'the peasant way': a sceptical view", *The Journal of Peasant Studies*, 2014.
- Borras Jr., Saturnino M. y Franco, Jennifer C. (2010a): "From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a 'Code of Conduct' for Land Grabbing", *Yale Human Rights and Development L. J.*, Vol. 13, 2010.
- (2010b): "Contemporary discourses and contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10, No. 1, Enero 2012, pp. 1-32.
- (2011a): "Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis", *Journal of Agrarian Change*, Vol. 12, No. 1, Enero 2012, pp.34-59.
- (2011b): *Political Dynamics of Land-grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's role*, Transnational Institute, Ámsterdam.
- Borras Jr., Saturnino M.; Franco, Jennifer C.; Gómez, Sergio; Kay, Cristóbal y Spoor, Max (2012): "Land grabbing in Latin America and the Caribbean", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Nos. 3-4, Julio-Octubre 2012, pp. 845-872.

- Corson, Catherine y MacDonald Kenneth Iain (2012): "Enclosing the global commons: the convention on biological diversity and green grabbing", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 2, Abril 2012, pp. 263-283.
- Cotula, Lorenzo (2012): "The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Nos. 3-4, Julio-October 2012, pp.649-680.
- (2013): "The new Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush", *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, pp. 1605-1629.
- Cotula, Lorenzo; Vermeulen, Sonja; Leonard, Rebeca; y Keeley, James (2009): *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, Londres.
- De Schutter, Olivier (2011): "How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland", *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 38, No.2, March 2011, pp. 249-279.
- Deininger, K. (2011): "Challenges posed by the new wave of farmland investment", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, Marzo 2011, pp. 217-247.
- Delgado Cabeza, Manuel (2010): "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica", *Revista de Economía Crítica*, No. 10, segundo semestre 2010.
- Edelman, Marc; Oya, Carlos y Borrás Jr., Saturnino M. (2013): "Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories", *Third World Quarterly*. Vol. 34, No. 9, pp. 1517-1531.
- Fairhead, James; Leach, Melissa y Scoones, Ian (2012): "Green Grabbing: a new appropriation of nature?", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, No. 2, Abril 2012, pp. 237-261.
- FAO (2012): *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, FAO, Roma.
- FAO, IFAD, Unctad y Banco Mundial (2010): *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*.
- Fuhem CIP-Ecosocial (2012): *Acaparamiento de tierras, el nuevo exprolio*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid.
- García Martínez, Marian y Poole, Nigel (2004): "The development of private fresh produce safety standards: implications for developing Mediterranean exporting countries", *Food Policy*, No. 29, 2004, pp. 229-255.
- Gereffi, Gary; Humphrey, John; Kaplinsky, Raphael y Sturgeon Timothy J. (2001): "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development", *IDS Bulletin*, Vol. 32, No. 3 Institute of Development Studies, 2001.
- GRAIN (2008): *¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008*, octubre de 2008, Barcelona.
- Hall, Derek (2013): "Primitive Accumulation, Accumulation by dispossession and the Global Land Grab", *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, pp. 1582-1604.
- IAASTD (2009): *Agriculture at a Crossroads*, Synthesis Report of the Global and Sub-Global IAASTD Reports, McIntyre B. D., Herren, H. R., Wakhungu, J. y Watson, R.T. eds., Washington D.C.

- Land Deals Politics Initiative (LDPI) (2011): *From International Land Deals to Local Informal Agreements: Regulations of and Local Reactions to Agricultural Investments in Madagascar*, Burnod, P., Gingembre, M., Andrianirina, R. y Ratovoarinony, R., documento presentado en la Conferencia Internacional de Acaparamientos de Tierras Globales, 6-8 abril, 2011.
- McMichael, Philip (2012): "The land grab and corporate food regime restructuring", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Nos. 3-4, Julio-Octubre 2012, pp. 681-701.
- Messerli, Peter et al. (2013): "From 'land grabbing' to sustainable investments in land: potential contributions by land change science", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 5, pp. 528-534.
- Murray Li, Tania (2011): "Centering labor in the land grab debate", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 2, Marzo 2011, pp.281-298.
- Nietzsche, Friedrich (2011): *Así habló Zaratustra. Un libro para todos y para nadie*, Alianza, Madrid.
- ONU (2009): "Large scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge", Informe del Relator Especial del derecho a la alimentación, Olivier de Schutter; Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Oya, Carlos (2013a): "Methodological reflections on 'land grab' databases and the 'land grab' literature 'rush'", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 503-520.
- (2013b): "The Land Rush and Classic Agrarian Questions of Capital and Labour: a systematic scoping of the socioeconomic impact of land grabs in Africa", *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 9, pp.1532-1557.
- Oxfam (2012): "Nuestra tierra, nuestras vidas", Nota Informativa de Oxfam, Octubre de 2012.
- Patel, Raj (2013): "The Long Green Revolution", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 1-63.
- Peluso, Nancy Lee y Lund, Christian (2011): "New frontiers of land control: Introduction", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, No. 4, Octubre 2011, pp. 667-681.
- Scoones, Ian et al.(2013): "The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 469-483.
- Sephard, Daniel y Anuradha, Mittal (2009): "The great land grab. Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor", *The Oakland Institute*, Oakland.
- (2010): "(Mis)Investment in Agriculture. The role of international finance corporation in global land grabs", *The Oakland Institute*, Oakland.
- Seufert, Philip (2013): "The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests", *Globalizations*, Vol. 10, No. 1, pp. 181-186.
- Transnational Institute (TNI) y Fuhem Ecosocial (2013): *El acaparamiento global de tierras. Guía básica*, Madrid.
- Unctad (2013): Trade and environment review 2013: *Wake up before it is too late. Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate*, Geneva.

Unnevehr, Laurian J. (2000): "Food safety issues and fresh food product exports from LDCs", *Agricultural Economics*, No. 23, 2000, pp. 231-240.

Vía Campesina: *Los pequeños productores y la agricultura sostenible están enfriando el planeta* [disponible en <http://viacampesina.net/downloads/PAPER5/SP/paper5-SP.pdf>]

- (2012): *Conferencia campesina internacional: ¡Detengamos los acaparamientos de tierras!*, Cuaderno de la Vía Campesina nº3, Abril 2012, Jakarta.

Waldron, Jeremy, "Property and Ownership", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/property/>

White, Ben et al. (2012): "The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals", *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, Nos. 3-4, July-October, 2012, pp. 619-674.