



La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual



INTERNATIONAL
LAND
COALITION

Nuestra visión

El acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reducen la pobreza y contribuyen a la identidad, la dignidad y la inclusión

Nuestra misión

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones de la sociedad civil e intergubernamentales que trabajan juntas para promover el acceso seguro y equitativo a la tierra así como su control para las mujeres y hombres pobres a través de la incidencia, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la formación de capacidades



El Cirad produce y transmite, conjuntamente con los países del Sur, nuevos conocimientos para acompañar su desarrollo agrícola y contribuir al debate sobre los grandes retos mundiales de la agronomía. El Cirad, organismo de investigación finalizada, establece su programación a partir de las necesidades del desarrollo, del terreno al laboratorio, de lo local a lo planetario.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

CISEPA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS,
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLÓGICAS

El Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas fue fundado en el año 1966 con la finalidad de desarrollar tanto la investigación científica básica como la aplicada. El CISEPA nace como una iniciativa de los departamentos académicos de Ciencias Sociales y de Economía y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ilustración de cubierta: © Aldo di Domenico 2011

Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Coalición, ni de sus miembros y donantes

ISBN 978-92-95093-52-2

© 2011 Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual

Preparado por:
Elisa Wiener Bravo

Enero 2011

Reconocimientos

El proyecto de investigación de la Iniciativa Presiones Comerciales sobre la Tierra fue coordinado en la secretaría de la Coalición por Michael Taylor, con la asistencia de Andrea Fiorenza. Ward Anseeuw de CIRAD proporcionó asistencia técnica a todos los estudios y el proyecto tuvo como base in marco conceptual desarrollado por Michel Merlet y Clara Jamart de AGTER. Un gran número de miembros y socios de la Coalición, así como especialistas independientes, han contribuido a la investigación, análisis y documentación de este proyecto.

La Coalición desea agradecer a todos los siguientes donantes que a través de su soporte han permitido la realización de todas las investigaciones en el marco de la iniciativa sobre las Presiones Comerciales sobre la Tierra.



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



Ministry of Foreign Affairs



Enabling poor rural people
to overcome poverty



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Las opiniones expresadas en este documento no pueden considerarse opiniones oficiales de estos donantes. La Secretaria de la Coalición agradecería recibir copias de toda publicación que utilice esta publicación como fuente al correo electrónico info@landcoalition.org.

Prefacio

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra fue establecida por organizaciones de la sociedad civil y multilaterales que estaban convencidas de que el acceso seguro a la tierra y a los recursos naturales es un aspecto central para que las mujeres y hombres sean capaces de salir del hambre y la pobreza y se mantengan fuera.

En 2008, al mismo tiempo que la crisis de los precios de los alimentos elevaba al número de personas con hambre por encima de los mil millones, los miembros de la Coalición lanzaron un proyecto de investigación global para entender de mejor manera las implicancias de la creciente ola de inversiones internacionales de gran escala en tierras. Los productores de pequeña escala siempre han enfrentado competencia por la tierra de la que depende su subsistencia. Es evidente, sin embargo, que los cambios en la demanda de alimentos, energía y recursos naturales, junto a la liberalización de los regímenes comerciales, están determinando que la competencia por tierras sea crecientemente global y crecientemente desigual.

Empezando con un estudio sobre alcances realizado por el miembro de la Coalición, AGTER, el proyecto de investigación de Presiones Comerciales sobre la Tierra ha juntado a más de 30 socios, que incluyen desde ONG en regiones afectadas y cuyas perspectivas y voces son las más cercanas a los usuarios de la tierra afectados, hasta institutos de investigación internacionales cuya contribución proporciona un análisis global de temas clave seleccionados. El proceso de estudio permitió que organizaciones con poca experiencia previa en la realización de este tipo de proyectos de investigación participen en el estudio global y que sus voces sean escuchadas. El miembro de la Coalición, CIRAD, proporcionó asistencia para la planificación y la redacción de cada estudio.

La Coalición sostiene que, en una era de uso y gobernanza de la tierra crecientemente globalizados, es más importante que nunca que las voces e intereses de todos los actores interesados – y en particular los usuarios locales de la tierra – sean representados en la búsqueda de soluciones para lograr un acceso equitativo y seguro a la tierra.

Este informe es uno de los 28 que están siendo publicados como parte del estudio global. La lista completa de estudios, así como otra información sobre otras iniciativas de la Coalición relacionadas con Presiones Comerciales sobre la Tierra, está disponible para ser descargada del sitio de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en www.landcoalition.org/cplstudies.

Extiendo mis agradecimientos a todas las organizaciones que han sido parte de este proyecto de investigación único. Continuaremos trabajando para que haya oportunidades para que estos estudios, y las diversas perspectivas que representan, contribuyan a que se tomen decisiones informadas. Las implicancias de las opciones de uso de la tierra y los recursos naturales son extremas. En un mundo crecientemente polarizado y con limitaciones sobre los recursos, las decisiones tomadas hoy acerca de la tenencia y propiedad de la tierra moldearán las economías, sociedades y oportunidades de las generaciones futuras, y por ello deben ser consideradas cuidadosamente.

Madiodio Niasse

Director, Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Resumen

Reconocimientos

Prefacio

Resumen

Lista de cuadros

Abreviaciones

Resumen ejecutivo

Introducción	1
1 El contexto previo a las reformas neoliberales en América Latina	6
México	8
América Central	9
Los países andinos	11
2 De la década de 1990 hasta la actualidad: las nuevas reglas de juego	14
Los nuevos marcos institucionales	15
Los tratados de libre comercio	20
3 Tendencias y constantes de la concentración de la propiedad de la tierra	24
Concentración de la tierra para fines agrícolas	25
Concentración de la tierra para agrocombustibles	31
Concentración de la tierra para la explotación minera y de hidrocarburos	37
Concentración de la tierra para la explotación forestal	39
4 La nueva gran propiedad: estudios de caso en América Latina	42
Breve contextualización de los casos de estudio	42
La concentración y la defensa de la tierra en territorios indígenas en el Perú y Nicaragua	45
Las regulaciones de la ampliación de la frontera agrícola en la Transamazónica en Brasil	52
Los agronegocios y los pequeños y los medianos productores en la costa del Perú y Uruguay	54
5 Reflexiones finales	58
Bibliografía	60
Páginas en Internet	64

Lista de cuadros

Reformas agrarias en América Latina	7
Fecha de suscripción de tratados de libre comercio en América Latina	21
Actores del acaparamiento de tierra para fines agrícolas en América Latina	26
Privatización de empresas azucareras agroindustriales en el Perú	28
Corporaciones que actúan en el sector de granos en México	30
Proyectos de producción de palma aceitera para biodiésel en la selva del Perú	36
Concentración de tierra para explotación forestal en Uruguay	40

Abreviaciones

AA	Anglo American
ADM	Archer Daniels Midland
AIDSESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ATPA	Acuerdo de Promoción Comercial Andino
ATPDEA	Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas
ATTAC	Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras Especulativas para Ayuda a los Ciudadanos (Argentina)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAP	Cooperativa agraria de producción (Perú)
CENCOSUD	Centros Comerciales Sudamericanos (Chile)
CENOC	Centro Nicaragüense de Opinión Ciudadana
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CIA	Agencia Central de Inteligencia / Central Intelligence Agency (Estados Unidos)
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares (México)
D. L.	Decreto ley
D. S.	Decreto supremo
FIAN	FoodFirst Information & Action Network
FISYP	Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (Argentina)
FOSA	Forestadora Oriental Sociedad Anónima (Uruguay)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
ILC	International Land Coalition
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Brasil)
INDA	Instituto de Desarrollo Agrario (Ecuador)
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (Perú)
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAG	Ministerio de Agricultura (Perú)

NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte / North American Free Trade Agreement
OIT / ILO	Organización Internacional de Trabajo / International Labour Organization
PA	Proyecto de Asentamiento (Brasil)
PDS	Proyecto de Desarrollo Sostenible (Brasil)
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (Perú)
PRAT	Proyecto de Regularización y Administración de Tierras Rurales (Ecuador)
PROBIOCOM	Programa de Promoción de Uso de Biocombustibles (Perú)
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (México)
REDES	Red de Ecología Social (Uruguay)
SAIS	Sociedad agrícola de interés social (Perú)
SER	Sugar Energy and Rum
TLC	Tratado de libre comercio
UE	Unión Europea

Resumen ejecutivo

El presente estudio ofrece una primera aproximación a la problemática de la concentración de la propiedad de la tierra en América Latina, refiriéndose específicamente a los procesos recientes en México, América Central y los países andinos. Con este fin se adopta una doble perspectiva: la de las tendencias generales que la economía y la política dibujan para todo el continente y la de los casos nacionales con sus particularidades históricas y sociales.

La exposición está dividida en cuatro partes secuenciales. En la primera se ofrece el contexto de este proceso: se recuerda los cambios ocurridos en la propiedad de la tierra durante el siglo xx destacando la existencia de dos etapas claramente diferenciadas; una de concentración latifundista, generalmente asociada a la producción de materias primas para la exportación, y otra de reformas agrarias, más o menos radicales, acompañadas de proyectos de modernización de las estructuras tradicionales. El resultado es una relativa democratización de la propiedad.

En la segunda parte se abordan las tendencias de homogeneización neoliberal derivadas del Consenso de Washington, que se difunden y aplican desde fines del siglo xx y se imponen al inicio del siglo xxi. Estas tendencias se expresan en la adopción de nuevos marcos institucionales (cambios constitucionales, modificación de las normas agrarias, reforma del Estado) y la apertura de las economías nacionales a través de tratados de libre comercio atados a condicionalidades de política macroeconómica.

En la tercera parte se identifican las consecuencias para la propiedad agraria de los cambios antes descritos. Así, se comprueba que está en curso una nueva concentración con diferentes fines: nuevas actividades agrícolas, generalmente el cultivo de productos no tradicionales de exportación; el cultivo de insumos de agrocombustibles; la explotación minera y de hidrocarburos, que suele desplazar a la actividad agropecuaria donde se asienta; y la explotación forestal extensiva.

La cuarta parte ilustra las modalidades de concentración y sus efectos a partir de estudios de caso en el Perú, Nicaragua, Brasil y Uruguay. Esta mirada en detalle permite conocer más de cerca problemas, como el desplazamiento de las poblaciones indígenas; contradicciones, como las de la minoría en territorios comunales; alternativas, como las regulaciones estatales sobre manejo ambiental; y experiencias exitosas, como la resistencia de una rama de producción frente a la emergencia de otras. Se confirma así que la realidad latinoamericana es múltiple y compleja por lo cual es muy difícil formular generalizaciones en torno a ella.

Finalmente, se presenta una breve reflexión sobre el futuro de las tendencias en curso y la contradicción posible de predecir entre el interés transnacional y el bienestar nacional en el continente.

Introducción

Ya hace mucho tiempo que nos dimos cuenta de que nuestras esperanzas de desarrollar nuestro país, mejorar la situación de nuestro pueblo y ampliar las oportunidades a su alcance dependían en enorme medida de ese importante recurso nacional. El historial de la contribución que ha hecho el petróleo a nuestra prosperidad nacional es tan lastimoso como el de las migajas que se nos ha permitido tomar de la mesa de la antigua compañía [...]. Opere donde opere en el futuro la antigua compañía, no volverá a hacerlo jamás en Irán. Ni por fideicomiso ni por contrato cederemos a extranjeros el derecho a explotar nuestro recurso petrolífero.

Muhammad Mossadegh, ex primer ministro de Irán

Discurso en la ONU en 1953 (citado en Kinzer 2005)

La primera década del presente siglo ha sido el periodo de consolidación de una nueva gran propiedad de la tierra en América Latina. El camino para llegar a la situación actual fue abierto por el ajuste económico estructural y la aplicación de los programas neoliberales que le siguieron y que se fueron consolidando en los distintos países desde mediados de los años ochenta. Tras dos décadas de aplicación de estos programas, la nueva ubicación de los Estados latinoamericanos frente al mercado internacional ha configurado una realidad distinta en las zonas rurales de esta parte del mundo y le ha otorgado a esta época un rasgo particular, que la distingue del contexto social y económico que se vivía en el continente antes de las reformas agrarias de la segunda mitad del siglo xx. No obstante, si se considera que el problema de la tierra en América Latina ha sido, durante siglos, una constante y uno de los temas centrales para entender la realidad del continente, cabe preguntarse sobre las condiciones que han dado origen al actual proceso de concentración de la tierra, sus características y cuánto hay de nuevo, o de viejo, en este viraje histórico.

El actual problema de la tierra empieza a recordar la época de las plantaciones de banano en América Central, Colombia, Ecuador y El Caribe, con inmensos latifundios dirigidos por una única empresa, tan bien ilustrado en la literatura latinoamericana; o los cercos móviles de la Cerro de Pasco Corporation en la sierra del Perú, cuya división ganadera iba devorando la tierra de las comunidades con el apoyo de la policía; o los complejos agroindustriales de la costa peruana, estrangulando por falta de agua a los pequeños propietarios. Desde cierta perspectiva, para algunos autores (Bravo 2007) la problemática de hoy expresa la persistencia de la relación de dominación Norte-Sur surgida con la conquista española. Al igual que otras regiones donde los conquistadores europeos encontraron riquezas naturales como minerales y petróleo, América Latina fue concebida

como un territorio proveedor de materias primas, un lugar para «extraer» recursos. Desde la época de la explotación colonial hasta la instalación de los enclaves de las empresas europeas y estadounidenses en la etapa republicana, el territorio latinoamericano siguió siendo visto de igual forma, tanto por los gobiernos extranjeros como por los propios, los cuales facilitaron la explotación de los recursos a las empresas extranjeras.

En términos generales, cinco elementos, característicos de la problemática anterior a las reformas agrarias que se ejecutaron en América Latina, siguen presentes o se han visto reactualizados: inversión de empresas extranjeras en pos de la extracción de recursos; exportación de materias primas sin procesamiento industrial; presión sobre la tierra comunal y campesina que ocasiona el desplazamiento de sus ocupantes originales; inexistente regulación o control en los modos de apropiación de las empresas de los territorios otorgados en concesión; y concentración de poder económico en grupos particulares y reducidos. Sin embargo, estos elementos se mueven hoy en un campo distinto y tienen en cada país una dimensión propia. Para Eguren (2009), una diferencia sustancial es que, en el contexto de la globalización y la apertura de mercados, las naciones «internalizan» las reglas de juego determinadas por los acuerdos comerciales bilaterales, lo que las lleva a adecuar y ajustar sus políticas a los parámetros establecidos para la exportación y el libre mercado. Esto no significa solamente que se está frente a un Estado liberal replegado frente al mercado, sino más bien frente a uno funcional que regula y norma para cumplir con las reglas de juego establecidas por el mercado.

Resulta difícil referirse a América Latina como una unidad, pues es una región con muchas diferencias en su interior. No obstante, se tratará de responder algunas interrogantes que son constantes. ¿Cuáles son las características de la nueva gran propiedad de la tierra en América Latina? En primer lugar, habría que preguntarse sobre quiénes son los grandes propietarios. En las últimas décadas, el repunte económico de algunos países como Brasil, Argentina y Chile en el marco de la globalización y la economía de libre mercado ha reconfigurado el mapa de las relaciones de poder al interior de la región. Hoy, las grandes inversiones no solo provienen del Norte desarrollado, sino de países de la propia región como Brasil, Argentina, Chile y también, en menor escala, otros como Perú, Colombia o Venezuela.

Una segunda característica es la referida a los tipos de recursos sobre los que se basa esta nueva forma de propiedad de la tierra. Se puede distinguir cuatro tipos de inversión de capital: una destinada a los agronegocios de alimentos; otra, a la forestación, basada en plantaciones para la producción de madera y sus derivados como papel; una tercera orientada a la extracción de minerales e hidrocarburos; y la cuarta vinculada con los agronegocios que se orienta a la producción en monocultivo de agrocombustibles. La demanda internacional de estos recursos se ha visto respaldada en las últimas décadas por los tratados de libre comercio (TLC) que se han establecido, o que se encuentran en proceso, entre varios Estados latinoamericanos y Estados Unidos, Canadá, Europa, países del Asia y otros. Estos tratados alientan el libre mercado de tierras y promueven la exportación y el monocultivo. En términos generales, las economías nacionales siguen

funcionando bajo un modelo primario-exportador, en tanto los mercados internacionales continúan demandando este tipo de recursos.

Hace ya algunos años, frente a la constatación del fin de la época del petróleo, una nueva fuente de energía surgió como sustituto: los agrocombustibles. La posibilidad de generar energía basada en la agricultura (azúcar, maíz, canola) ha fomentado la formación de lo que podrían ser las nuevas «plantaciones» del siglo XXI. Asimismo, la instalación de los llamados agronegocios en grandes extensiones dedicadas a la siembra de monocultivos de soya y palma y el crecimiento de las áreas destinadas a la plantación de pinos y eucaliptos para la producción de madera y celulosa son hoy parte del paisaje del agro latinoamericano.

La tercera característica del actual fenómeno es la importancia del marco normativo que las distintas naciones, con mayor o menor énfasis, han ido creando desde fines del siglo pasado para abrir las puertas a la inversión extranjera y entregar en concesión parte de su territorio. Esto es, la existencia de nuevas reglas de juego acordes con un mundo globalizado o, en realidad, determinadas por el mercado y los TLC, pero también por un contexto en el cual el Estado de derecho, las normas internacionales y la nueva tecnología deberían permitir un mayor respeto a las poblaciones locales, sus derechos y su fuerza de trabajo, y al medio ambiente. Sin embargo, la situación actual refleja las contradicciones y los límites existentes entre el modelo económico aplicado y la consecución de un verdadero desarrollo rural.

Parfraseando al pensador peruano José Carlos Mariátegui, el problema de la tierra sigue siendo, en algunos países de América Latina, esencialmente el problema del indígena y quizá nunca como hoy los conflictos que enfrentan a comunidades con empresas han tenido tanta resonancia a escala mundial. Es el territorio de los pueblos indígenas el que se ha visto más fuertemente vulnerado por la irrupción de las concesiones mineras, los agronegocios y los megaproyectos puestos en funcionamiento. Aun cuando en las últimas décadas se ha logrado el reconocimiento internacional formal de derechos para estos pueblos, muchos Estados siguen sin reglamentar y aplicar cabalmente los convenios existentes.¹ En algunos casos, los mismos gobiernos contraponen los derechos de estos pueblos a los supuestos intereses del desarrollo nacional y defienden a las empresas a costa de perjudicar la vida de los pueblos originarios americanos.

El proceso de reivindicación étnica que se está produciendo en distintos países del continente ha ido a la par de la aplicación del programa neoliberal. La historia de la organización indígena es diferente en cada país latinoamericano; en algunos casos la identidad como tal tiene un origen más antiguo, mientras que en otros es un proceso

¹En mayo de 2010 se promulgó en el Perú la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas, que reglamenta el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. La primera de este tipo que aprueba un Estado latinoamericano.

que recién empieza. No obstante, en todos los casos la ofensiva neoliberal de las últimas décadas ha llevado al fortalecimiento y la visibilidad de las organizaciones indígenas y a una mayor movilización y denuncia por parte de la población frente a la vulneración de sus derechos, principalmente ante la presión que las inversiones en sus territorios ejercen sobre la tierra. En aquellas zonas y/o países donde no existe población indígena los pequeños productores son los actores más vulnerables quienes, dependiendo de su fortaleza institucional y económica, logran en menor o mayor medida resistir y mantener sus actividades agrícolas o ganaderas.

En el presente estudio se aborda el problema de la concentración de la tierra en diferentes países de América Latina con el fin de contribuir a la reflexión en torno a algunas preguntas a las cuales es difícil encontrar respuestas definitivas en estos momentos, debido a que este tema recién está comenzando a tratarse de manera sistemática. Algunas de estas preguntas son: ¿cuán grave es el problema actual en América Latina?, ¿cuáles son las particularidades que tiene en los diferentes países?, ¿cuáles son los tipos de concentración de la propiedad de la tierra que se pueden encontrar?, ¿qué actores están involucrados en este proceso?, ¿cuáles son los impactos que este fenómeno produce?

En el primer capítulo se revisan de forma general los procesos de reforma agraria que se vivieron en parte de América Latina. En el segundo capítulo se abordan las nuevas reglas de juego, nacionales e internacionales, que se empezaron a imponer a fines de la década de 1980 y se han consolidado en los últimos años. Para hacerlo se exponen los marcos legislativos que amparan el tipo de desarrollo económico que plantean los diferentes países. En el tercer capítulo se centra la atención en algunas tendencias que marcan el nuevo proceso de concentración de la tierra en el continente según los distintos modos de apropiación de la tierra. En el cuarto capítulo se expone a profundidad algunos estudios de caso patrocinados por la International Land Coalition (ILC) en países latinoamericanos, específicamente en Nicaragua, Perú, Brasil y Uruguay, que grafican las diferentes situaciones en las que se produce el fenómeno de concentración de la propiedad de la tierra. Esta aproximación servirá para ilustrar las particularidades y las similitudes de las distintas realidades latinoamericanas.

Se espera que una mirada más acuciosa al interior de cada caso pueda mostrar qué hay detrás del crecimiento económico que atraviesa los distintos países de esta parte del mundo. Es decir, ¿a costa de qué y quiénes las economías emergentes de América Latina están logrando una mejor posición en el orden político y económico mundial? Interesa ubicar la discusión sobre el tema de la gran propiedad rural dentro de ese marco y también en torno a cuál es la visión que los sucesivos gobiernos latinoamericanos han tenido y tienen sobre su territorio y el tipo de desarrollo que quieren lograr para este.

Todo parece indicar que en la mayoría de nuestros países *el cerco* sigue apareciendo de la noche a la mañana y los términos del intercambio amparados por los Estados latinoame-

ricanos permanecen como asimétricos y desventajosos para los pueblos de esta parte del mundo.

1 El contexto previo a las reformas neoliberales en América Latina

El ordenamiento del territorio y la estructura agraria que dejaron siglos de conquista española en América Latina devino, antes o después, con mayor o menor intensidad, en la aplicación de reformas agrarias que tuvieron como objetivo redistribuir la tierra, reducir las tensiones sociales y modernizar el desarrollo del campo con la incorporación de la población rural a los mercados y el intercambio con las ciudades. En la posesión de la tierra y su explotación se sustentaba buena parte del poder político del siglo XIX y las primeras décadas del XX; por ello, enfrentarlo significaba también alterar el orden jerárquico y excluyente de las repúblicas latifundistas y preindustriales.

Después de los procesos de independencia que se vivieron en la región, el poder colonial fue sustituido por el poder de las oligarquías terratenientes que concentraban gran parte y lo mejor de la tierra. En el Cono Sur, los libertadores y sus leyes liberales terminaron por desproteger la propiedad indígena y otorgar mayor poder a los criollos locales. Sin embargo, en fecha tan temprana como 1815 se produciría la primera reforma agraria de la región encabezada por José Artigas en lo que es hoy el territorio de Uruguay, parte de Argentina y el sur de Brasil. Aún en medio de las guerras de independencia, Artigas logró implantar, por un año, un código agrario que ordenaba la expropiación de las tierras en manos de los «malos europeos y peores americanos» y su entrega a los «patriotas pobres» entre quienes los indios tenían el mayor derecho (Galeano 1971: 154).

No obstante, será la gran reforma agraria mexicana de 1910 la que sentará el primer precedente en la región sobre la necesidad de reorganizar la propiedad de la tierra como punto de partida para transformar nuestros países. Esta reforma fue el resultado de un proceso revolucionario y su afirmación solo pudo hacerse a través de una larga guerra. El proceso mexicano marcó una huella que fue seguida por la revolución boliviana de 1952 y la cubana de 1959. Hasta la década de 1960 la reforma agraria era el meollo de los programas revolucionarios en América Latina aunque, poco a poco, movimientos más moderados de reforma empezaron a reclamarla en términos menos radicales.

Los procesos revolucionarios de la región y los cambios que se planteaban para el campo eran vistos como opuestos a los intereses directos de Estados Unidos, en la medida que desafiaban su influencia y afectaban intereses concretos de sus empresas. Durante la década de 1950, el «Tío Sam» desplegó el mayor número de intervenciones en su «patio trasero» latinoamericano y en toda la periferia bautizada como Tercer Mundo, valiéndose de la recién estrenada Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos y utilizando la llamada «diplomacia de las cañoneras». Luego del golpe de

Estado infringido contra el primer ministro iraní Muhammad Mossadegh en 1953 por su decisión de nacionalizar el petróleo, el siguiente punto de mira fue Guatemala, cuyo recién elegido presidente, Jacobo Arbenz, había emprendido en 1952 una reforma agraria que afectaba directamente a empresas estadounidenses como la United Fruit Company.

A partir de 1961, con la creación de la Alianza para el Progreso, Estados Unidos promovió reformas agrarias en la mayoría de países de la región con el fin de que estas medidas detuvieran el avance de la movilización social en torno a la tierra que existía en muchos países. Se buscaba controlar así el modo en el que se estaban produciendo los cambios sociales y amortiguar una situación de conflicto que iba en contra de sus intereses económicos en la región. En ese marco se ejecutaron las reformas agrarias de la mayoría de países andinos como Colombia, Venezuela, Ecuador, Chile y el Perú, las dos últimas con un mayor impacto (cuadro 1).

Cuadro 1: Reformas agrarias en América Latina

País	Año de inicio
Uruguay	1815
México	1910
Bolivia	1953
Cuba	1959
Guatemala	1952
Colombia	1961
Venezuela	1960
Chile	1964-1973
Ecuador	1964
Perú	1969
Nicaragua	1979
El Salvador	1980

Elaboración propia.

A continuación se presenta en forma resumida la situación previa a estas reformas y sus consecuencias.

México

En México, la reforma agraria que se produjo en el marco de la revolución transformó la sociedad y la estructura de poder mexicanas. Hasta 1910, aproximadamente once mil haciendas controlaban 57% del territorio nacional mientras quince millones de campesinos, alrededor de 95% de las familias rurales, carecían de tierra. La reforma agraria, que se plasmó en la Constitución de 1917 (Artículo 27), establecía la propiedad de la nación sobre la tierra y creaba una nueva estructura agraria a partir de tres formas de propiedad: la comunidad indígena, los ejidos y la pequeña propiedad privada. A las primeras se les reconoció su derecho sobre tierras ancestrales, mientras que los segundos fueron creados por la reforma y se constituyeron en torno a tierras provenientes de la expropiación de los latifundios (De Ita 2003). A través de estas dos vías los campesinos sin tierra pudieron acceder a este recurso en un proceso que duró varias décadas pero que, con sus limitaciones, logró el ascenso de sectores que vivían en una situación de tenencia precaria (Mackinlay y De la Fuente 1996).

De Ita (2003) señala algunas de las características de estas formas de propiedad:

- La Constitución limitaba el acceso al uso de la tierra bajo riego, a la propiedad forestal y a la tenencia de ganado por parte de la pequeña propiedad privada.
- La tierra de los ejidos y las comunidades era propiedad colectiva, intransferible, inembargable e inalienable, y su uso se regía por sus propias reglas.

Por otra parte, la Ley Forestal de 1926 declaró inalienable la explotación de los bosques comunales y restringió su extracción solo a las cooperativas ejidales. El reparto de tierras y bosques se profundizó en la década de 1930 con el gobierno de Lázaro Cárdenas, que logró reducir la propiedad privada e incrementar el número de ejidos beneficiados, con lo que consiguió que los derechos introducidos en 1917 se concretaran. Sin embargo, los cambios demoraban en consolidarse y, en el caso de la explotación de los bosques, a pesar de los derechos de los ejidatarios, las concesiones y las vedas limitaban su real aprovechamiento por parte de sus propietarios. Fue recién en 1986, con la nueva Ley Forestal, que se logró anular las concesiones, reconocer el derecho de las comunidades a aprovechar sus bosques y proscribir el rentismo forestal.

Para 1971, con la Ley Federal de Reforma Agraria, el poder de los ejidos como estructuras sociales se consolidó al reconocérseles, entre otros aspectos, una personalidad jurídica propia y, por tanto, ser sujetos de derecho frente al Estado en materia económica y productiva (De Ita 2003: 5). Hasta 1992 el proceso de reparto de tierras y la nueva organización social reconocida por el Estado que se desarrolló durante casi todo el siglo xx había dado como resultado la existencia de aproximadamente 28 mil ejidos y 2 mil comunidades (Mackinlay y De la Fuente 1996). Esa era la realidad del campo que recibiría la nueva legislación y el nuevo contexto que se abrió en la década de 1990.

América Central

En América Central, un territorio predominantemente agrícola, la estructura agraria previa a las reformas era bastante distinta en cada país. No obstante tenía en común, en mayor o menor medida, algunos rasgos: el principal, la existencia de una oligarquía terrateniente vinculada al poder dominante de Estados Unidos. Tanto en Guatemala como en Honduras, El Salvador y Nicaragua las reformas agrarias que se ejecutaron afectaron los intereses que Estados Unidos tenía sobre la tierra y los yacimientos de materias primas. En ese contexto, los procesos reformistas estuvieron marcados por el conflicto y sus avances se vieron amenazados todo el tiempo, lo que significó que no pudieron madurar lo suficiente antes de ser detenidos y revertidos.

En los casos de Guatemala y Honduras la estructura agraria existente desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX se caracterizó por una importante presencia de empresas estadounidenses dedicadas a la explotación de extensas plantaciones de fruta, principalmente bananos. La mayor empresa era la United Fruit Company, cuyas plantaciones llegaban hasta América del Sur. En Guatemala concentraba 5,6% de la superficie agrícola y las principales vías de comunicación. En total, 62% de la tierra cultivable del país pertenecía a empresas extranjeras dedicadas a la agroexportación. El 90% de la población estaba constituido por población indígena que poseía parcelas muy pequeñas y de poca productividad, situación que la empujaba a emplearse dentro de las fincas. El proceso revolucionario de 1942 trajo consigo una nueva Constitución, la de 1947, que sentó las bases para la realización de una reforma agraria al declarar la «[...] función social de la propiedad, la prohibición expresa de la enajenación de las tierras nacionales, ejidatarias y comunitarias, la expropiación forzosa de la propiedad por exigencias del bien común y la prohibición de los latifundios» (Rodríguez Baena 2008).

Sin embargo, fue recién con el gobierno de Jacobo Arbenz que se puso en marcha el proceso de reforma agraria a través del Decreto 900, que logró beneficiar a cien mil familias y se calcula que afectó una extensión de 1.051.693 manzanas (una manzana equivale a 0,7 hectáreas). En la práctica, su aplicación duró solo un año debido a la caída del gobierno por el golpe de Estado propiciado por Estados Unidos en 1954. Si bien en el poco tiempo que duraron estas medidas se logró alterar la estructura de tenencia de la tierra, aproximadamente 70% de las tierras expropiadas fueron devueltas a sus propietarios en los primeros meses del gobierno de facto (Centro Nicaragüense de Opinión Ciudadana [CENOC] 2005: 36-37).

En Honduras la reforma agraria se llevó a cabo en 1961, tiempo después que la de Guatemala. Como resultado, entre 1973 y 1977 se distribuyeron 120 mil hectáreas y en el transcurso de tres décadas se adjudicaron 409 mil hectáreas. Sin embargo, la reforma agraria no logró contrarrestar el proceso de concentración de tierra que se ha seguido consolidando hasta la fecha (FoodFirst Information & Action Network [FIAN] 2000).

A diferencia de Guatemala donde la propiedad de plantaciones de café y frutales por parte de las grandes empresas exportadoras era un rasgo importante, en Nicaragua no

hubo una concentración de esa magnitud y primaban la mediana y la pequeña producción. Sin embargo, a partir del auge de la producción de café y algodón en la década de 1970, las extensiones de tierra dedicadas a estos cultivos aumentaron considerablemente y se produjo una mayor concentración en manos de las familias pertenecientes a la oligarquía que, además, controlaba el poder político representada por la familia Somoza. La lucha por la tierra en Nicaragua se encontraba enmarcada dentro de la lucha por la soberanía nacional que desembocó en la revolución sandinista de 1979. Con el triunfo de la revolución se creó el Área de Propiedad del Pueblo con base en el 20% de las tierras cultivables del país que fueron expropiadas a la familia Somoza (González 2009). En 1981 se promulgó la Ley de Reforma Agraria que progresivamente cambiaría la estructura agraria al reducir la propiedad privada para dar paso a la preeminencia de las cooperativas y los pequeños productores (CENOC 2005: 47).

En El Salvador el cultivo del café ha marcado la historia de la propiedad de la tierra. A partir del auge de este cultivo, a fines del siglo XIX, la oligarquía salvadoreña de la época fue concentrando la propiedad de la tierra y despojando de sus territorios ancestrales a las poblaciones campesinas e indígenas. Durante la primera mitad del siglo XX, la alianza del gobierno militar con Estados Unidos fue de la mano del poder terrateniente vinculado con el cultivo del café. En 1971, el Censo Agropecuario identificó la persistencia de una desigual distribución de la tierra productiva en el país con 0,3% de los propietarios que poseían inmuebles de más de 200 hectáreas, lo cual representaba 28,2% de la superficie total, mientras que 92,5% de los propietarios tenían inmuebles menores de 10 hectáreas, que representaban 27,1% de la superficie total.

Frente a esta situación, y en medio de la guerra civil que vivió el país, se promulgó, en 1980, la reforma agraria. La reforma, en lo que se conoció como su primera fase, se planteó la intervención de las propiedades mayores de 500 hectáreas y estableció el límite de la propiedad en 245 hectáreas. El resultado fue la afectación de 15% de la superficie agropecuaria del país y su transferencia, de manera individual y colectiva, a las familias y la formación de cooperativas (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria [ISTA] 2005: 8).

En general, en América Central estas reformas modificaron en cierto grado las estructuras agrarias pero se caracterizaron por ser procesos interrumpidos que no terminaron de producir una real distribución de la tierra. Los cambios en el contexto internacional, la crisis de algunos cultivos como el café y la guerra fueron, entre otros, factores que terminaron creando una estructura agraria fragmentada, basada en el minifundio, con campesinos en situación de pobreza y poca seguridad sobre sus tierras. El proceso de paz en Guatemala y El Salvador en la década de 1990 abriría un nuevo contexto y con él un nuevo proceso de reparto de las tierras. En Nicaragua, el fin de la revolución y el «regreso a la democracia» provocarían una contrarreforma agraria que detendría el proceso iniciado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Finalmente, la firma del TLC entre

América Central y El Caribe y Estados Unidos configuraría el nuevo marco legal adaptado a la globalización, que traería nuevas demandas de productos y nuevas reglas de juego entre la región y el mercado internacional.

Los países andinos

En esa época, en los países andinos la realidad agrícola determinada por el tipo de territorio montañoso y de altura otorgaba al problema de la tierra otras características. Mientras Ecuador y Colombia, países más tropicales, estaban principalmente centrados en la agroexportación de frutales en grandes plantaciones igual que América Central, en el Perú, Bolivia y Chile, con diferente énfasis, la explotación de los recursos se encontraba principalmente en la ganadería, la agricultura y la extracción de minerales. El sistema de haciendas que se fue consolidando luego de la independencia a costa de la usurpación de las tierras comunales en el Perú y Bolivia era, además, un modo de dominación y explotación social de los indígenas.

En ese sentido, la revolución boliviana de 1952 no solo buscaba desbaratar la propiedad terrateniente sino también el sistema de servidumbre existente (Urioste y Kay 2006). Sin embargo, el objetivo de la reforma agraria, como en otros países, no fue restaurar la propiedad indígena y reconocer los derechos de estas comunidades, sino principalmente modernizar la economía tradicional basada en el latifundio. Este planteamiento se reflejó en la Ley de Reforma Agraria de 1953 y determinó que las comunidades no se constituyeran como propietarias, sino solo como posesionarias, y que, en el camino posterior a la reforma, los trámites de titularidad quedaran incompletos, lo que ha generado la inseguridad de la posesión de la tierra.

Inclusive así, la reforma agraria transformó la realidad rural que antes de la revolución se caracterizaba por una gran concentración de la tierra. Como señalan Urioste y Kay: «[...] en 1950 el 0,72% de las propiedades o 615 haciendas de un tamaño promedio de 26.400 hectáreas controlaban casi la mitad de la propiedad de las tierras, mientras el 60% de las propiedades inferiores a 5 hectáreas solamente representaban el 0,23% de la tierra con dueño» (2006). Aun cuando la reforma benefició a gran parte de la población indígena, también sentó las bases para una nueva estructura agraria determinada por las diferencias en la propiedad entre el Oriente y el Occidente del país. En el primero, se desarrollaría una nueva gran propiedad a partir de haciendas de mediano y gran tamaño cuyos dueños no serían indígenas sino migrantes provenientes de distintas zonas de Bolivia; mientras que en el segundo se expandiría la propiedad indígena, en una situación de gran escasez y presión sobre la tierra (Urioste y Kay 2006).

En el Perú la reforma agraria llevada a cabo por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, en 1969, fue una de las más radicales de América Latina. Además, fue el preámbulo del nuevo marco legal que se instauraría con la nueva Constitución de 1979, que dio un marco protector a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas y

prohibió el latifundio y la propiedad en manos de sociedades mercantiles (Eguren 2006). En la práctica, la reforma agraria expropió ocho millones de hectáreas de la mayoría de haciendas tanto de la costa como de la sierra, formando en esta primera región cooperativas agrarias de producción (CAP) y sociedades agrícolas de interés social (SAIS), en la segunda.

El fracaso y la insuficiencia de estas instituciones para modernizar y desarrollar el campo derivaron en su desarticulación y reestructuración, procesó que duró toda la década de 1980, produciéndose así el progresivo reparto de sus extensiones a pequeños productores y comunidades campesinas. Hacia inicios de la década de 1990 la estructura agraria se caracterizaba por la presencia mayoritaria de pequeños propietarios, los establecimientos bajo riego no superaban 20% de la extensión total (Eguren 2006) y las comunidades campesinas llegaban a 5.680 (Burneo 2007). Con la Constitución de 1979, dada al finalizar el régimen militar, quedaba clara la protección que brindaba el Estado a las comunidades campesinas al declararse, entre otros aspectos, que sus tierras eran inalienables, inembargable e intransferibles.

Sin embargo, inclusive con el marco de protección existente, ya a fines de la década de 1980 se empezaron a tomar medidas que buscaban limitar los alcances de la reforma y favorecer la gran propiedad en el largo plazo. De ese planteamiento derivó el decreto supremo (D. S.) 029-88-AG que ampliaba el límite de la propiedad de 150 a 450 hectáreas para las irrigaciones en la costa y los proyectos de asentamiento rural en la selva y la ceja de selva; además de permitir las concesiones a cualquier sociedad en las tierras eriazas de la costa. Estos hechos irían marcando la pauta de las reformas liberales que se introducirían ni bien iniciada la siguiente década.

En Chile el inicio del proceso de la reforma agraria con la promulgación de la Ley 15.020, en 1961, respondió al impulso dado por la Alianza para el Progreso. Como señala Gómez (2007), su consolidación se dio con la promulgación de las leyes 16.625 sobre sindicalización campesina y 16.640 sobre reforma agraria, y una reforma constitucional que permitía la expropiación de los predios agrícolas. La mayor parte de las expropiaciones se llevó a cabo durante el gobierno del presidente Salvador Allende, en aplicación del programa de la Unidad Popular y en medio de una dinámica social que tendió a desbordarse cuando las organizaciones campesinas empezaron a apropiarse por su cuenta de las tierras que consideraban que les correspondían. La vieja estructura latifundista colapsó, pero la burguesía industrial-financiera reaccionó con violencia a la amenaza y se comprometió en bloque con el golpe de Estado de 1973 y la represión posterior. La dictadura militar que comenzó el 11 de septiembre de ese año definió las medidas del gobierno derrocado y las iniciativas sociales como atentados contra la propiedad y el orden, y forzó su reversión por medio de la fuerza, agregando poco a poco una legislación liberal modernizadora. Esta política favoreció la ampliación de los cultivos de exportación que fueron el sustento de la nueva gran propiedad capitalista que forma parte sustancial del éxito del llamado «modelo chileno».

La situación de Ecuador en los años cincuenta no era muy diferente a la que vivían sus vecinos. Como señala Jordán: «[...] en 1954 el 0,4 por ciento del conjunto total de explotaciones agrarias concentraban el 45,1 por ciento de la superficie, mientras el 73,1 por ciento de las existentes en ese momento, utilizaban el 7,2 por ciento de la superficie» (2003: 285). Asimismo, 4,4% de los propietarios agrícolas poseía 43,8% de la superficie regada y 36,9% era dueño de 2,3% de las tierras de escaso riego. Como también indica Jordán, la reforma agraria llevada a cabo en 1964 se propuso resolver el problema de presión sobre la tierra en zonas de alta concentración de población. Con este objetivo se promulgó la Ley de Reforma Agraria y Colonización que fue planteada como vía para obtención de tierras y ampliación de la frontera agrícola; sin embargo, los cambios que se introdujeron no lograron afectar el poder terrateniente. En los años siguientes quedaría claro que el efecto de la reforma agraria fue, por un lado, transformar las grandes haciendas en grandes unidades de producción capitalista y, por el otro, generar en el campo un bolsón de minifundios al favorecer el acceso a la tierra de un número considerable de personas (Zapatta et al. 2008). Esta situación injusta se mantendría aún después de las medidas neoliberales de la siguiente década, como en la mayoría de países latinoamericanos.

La poca continuidad de las reformas agrarias latinoamericanas emprendidas entre las décadas de 1950 y 1970 se debió principalmente a los cambios en la conducción y las políticas de gobierno, detrás de los cuales se pueden verificar interrupciones abruptas, como golpes de Estado o guerras civiles, o virajes «democráticos» hacia gobiernos antirreformistas cuyo discurso cobró fuerza con la crisis económica y la dureza del ajuste estructural impuesto por los organismos multilaterales que buscaban promover la entrada de la inversión extranjera, el mercado de tierras y otro tipo de relación entre el Estado y la sociedad.

2 De la década de 1990 hasta la actualidad: las nuevas reglas de juego

En la década de 1990 los gobiernos latinoamericanos reorientaron sus políticas agrarias y promulgaron nuevas leyes que buscaban alentar el mercado de tierras como solución al problema del agro. Estos nuevos marcos institucionales formaban parte del impulso que desde Estados Unidos se buscaba dar a la apertura de los mercados en los países del Sur y que se plasmó en los TLC que se firmarían progresivamente a partir de esa década hasta la actualidad. No es tan exacto decir que los Estados que emergieron de la reforma neoliberal en América Latina se replegaron en respuesta a una economía dejada en manos del mercado. Más bien habría que añadir, luego de dos décadas de ajuste estructural, que los Estados han sido funcionales y activos en la formulación de políticas públicas orientadas a cubrir la oferta y la demanda de determinados recursos dentro del mercado internacional y en consonancia con los acuerdos comerciales.

La era de la globalización abriría las puertas a la inversión extranjera y la legitimaría. Las inversiones que décadas atrás se realizaban mediante invasiones, golpes de Estado y explotación indígena bajo regímenes serviles de dominación, hoy se llevan a cabo al amparo de acuerdos comerciales y normas legales que las facilitan. Las reformas agrarias fueron parte de la construcción de los Estados nacionales latinoamericanos que veían en el problema de la tierra una de las principales fracturas sociales, aun con sus limitaciones; sin embargo, fueron interrumpidas y revertidas con el fin de aplicar un nuevo modelo acorde con los nuevos tiempos de globalización. Su implantación tuvo distintos orígenes. En América Central fueron modelos que devinieron casi como componentes de los acuerdos de paz que siguieron a la guerra, auspiciados por Estados Unidos en países como Guatemala, El Salvador y, de manera distinta, Nicaragua, donde los cambios fueron resultado de la derrota electoral de los sandinistas a inicios de los años noventa, pero también después de una prolongada guerra contrarrevolucionaria.

En el Cono Sur la implantación del modelo tuvo también altos ribetes de violencia, especialmente en los casos de Chile, Argentina y Uruguay, donde el neoliberalismo llegó luego de un golpe de Estado, ejecutado claramente para eliminar la posibilidad de una «victoria comunista» (que en Chile significó derrocar a un gobierno y una larga tradición democrática e instaurar la durísima dictadura del general Augusto Pinochet, que la intelectualidad neoliberal asumió como «necesaria»). Precisamente, el pinochetismo fue el origen del neoliberalismo «más exitoso» de la región y, en muchos países, las elites económicas y políticas adoptaron como objetivo «hacer como Chile». Por otro lado, en el caso peruano también hubo una significativa cuota de fuerza en la consolidación del

modelo, y el presidente Alberto Fujimori se valió de su propio golpe para asegurar las condiciones de aplicación.

Democráticamente o no, el modelo fue impuesto en la mayoría de países de América Latina y el nuevo marco legal que se creó abriría las puertas a la inversión extranjera y prepararía a los países para recibir la nueva demanda internacional de recursos e inversión, que tanto Estados Unidos como, posteriormente, Europa buscarían satisfacer en esta parte del mundo. En algunos países este proceso de apertura repercutiría en el fortalecimiento de los capitales nacionales, como en el caso de Chile, mientras que en otros significaría prácticamente la concesión de los recursos nacionales al capital extranjero, como en el caso peruano.

A continuación se verá con mayor detenimiento cómo se desarrollaron estos procesos.

Los nuevos marcos institucionales

Cambios constitucionales y su repercusión en la propiedad de la tierra

La nueva orientación neoliberal limitaba el papel del Estado como agente distribuidor y protector de la tierra, orientado a resolver el problema del acceso de la población campesina más necesitada y con énfasis en modos de propiedad colectiva e individual a partir del reparto de la tierra. Esta función preponderante del Estado que caracterizó las reformas agrarias de las décadas anteriores sería llevada a cabo por el mercado en el nuevo modelo neoliberal (Urioste y Kay 2006). En ese sentido, se privilegiaría la propiedad individual y el acceso a la tierra pasaría a estar determinado por las leyes del mercado.

Las constituciones de México (1917) y el Perú (1979) fueron resultado, en buena parte, de las transformaciones que produjeron las reformas agrarias emprendidas; la primera por una revolución y la segunda por un gobierno militar revolucionario. Si bien ambos procesos tienen una considerable distancia temporal, el derrocamiento que defendían esas Cartas nacionales fue casi simultáneo con las reformas neoliberales de la década de 1990. En México en 1992, con los cambios introducidos en torno a la propiedad ejidal de la tierra, y en el Perú, con la Constitución liberal de 1993 que dejó desprotegidas las tierras de las comunidades campesinas.

La Constitución mexicana de 1917 había sido la más avanzada y, en cierto sentido, fue un modelo para las políticas reformistas de otros países. Sin embargo, ya para la década de 1990 la estructura agraria basada en el ejido aparecía como un obstáculo para incentivar la inversión extranjera y la modernización y la productividad del campo. La reforma de la ley agraria en México ha sido quizás una de las más radicales al introducir los nuevos parámetros neoliberales, tanto así que, en su momento, sectores empresariales que habían pedido flexibilización al Estado vieron sobrepasadas sus expectativas y debilitado

su poder, incluso hasta llegar a la quiebra (Mackinlay 2006). En 1992 se reformó el Artículo 27 de la Constitución que había dado el marco más importante para la reforma agraria. Como señala De Ita (2003), este cambio marcó el fin de la distribución agraria, sentó las bases para la privatización de los ejidos y las comunidades y abrió la puerta a la apropiación del territorio nacional por las corporaciones mercantiles nacionales e internacionales. Las nuevas normas preparaban el terreno para la firma, en 1993, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) que convertiría a México en el primer país en poner en marcha un acuerdo comercial de este tipo.

Se estableció que las tierras ejidales dejaran de ser inalienables; se puso fin a la distribución (reforma) por parte del Estado; se orientó a los ejidatarios a tener acceso a un título de propiedad individual; se estableció que aquellos que hubiesen accedido a un título de propiedad pudieran disponer de sus tierras en beneficio de agentes externos, siempre y cuando se cumpliera con la autorización de dos tercios de la asamblea general; se permitió la venta o el alquiler de las tierras de uso comunal; y, finalmente, se eliminó la intermediación de la dirigencia del ejido para obtener crédito. En conclusión, con las nuevas normas se fomentó la propiedad privada individual y se desarticuló la propiedad comunal para promover que estos nuevos propietarios actuaran con autonomía en el manejo de sus tierras y pudiesen asociarse con inversionistas ajenos al ejido. En cuanto a las comunidades indígenas, se mantuvo su estatus dentro del régimen comunal que no permitía la alienación de las tierras, pero se estableció que tenían derecho a cambiarse al nuevo régimen ejidal si así lo decidían (De Ita 2003).

Los cambios introducidos en México fueron similares a los ocurridos en el Perú en torno a las comunidades campesinas. El gobierno de Fujimori, en un escenario de claro dominio político, convocó, luego del autogolpe, al llamado Congreso Constituyente Democrático, al que se encargó la elaboración de la actual Constitución que fue aprobada en un dudoso referéndum en 1993. Esta nueva Carta surgida del gobierno cívico-militar instaurado en 1992, apenas maquillado por la «transición» posterior, pretendía otorgar coherencia a las políticas que desde finales de la década de 1980 se estaban definiendo con el fin de salir del marasmo, recuperar el crédito internacional y atraer la inversión. En ese sentido, la nueva Constitución representó una involución en materia de derechos para las comunidades campesinas y las políticas de protección que el Estado había mantenido, de alguna manera, desde 1920 se vinieron abajo. A partir de 1993, la tierra comunal se convirtió en un bien de libre disponibilidad si los comuneros así lo decidían.

En Chile la Constitución de 1981 buscaba amparar las medidas tomadas por el nuevo régimen dictatorial. Aun cuando el poder terrateniente era parte del grupo que apoyaba al gobierno de Pinochet, la restitución de la propiedad no tuvo la dimensión que se hubiera esperado. La década de 1980 fue en este país la época de la privatización y la nueva Constitución dio el marco para favorecer la inversión privada tanto nacional como extranjera, promoviéndola y resguardándola. Para 1990, cuando en otros países se iniciaban las contrarreformas, el modelo en Chile ya se había institucionalizado. Aun

cuando las constituciones del Perú y Chile fueron producto de un golpe de Estado, los gobiernos que vinieron con la restauración de la democracia no tocaron el marco institucional que había permitido la aplicación del modelo económico vinculado al gobierno dictatorial de cada país; por el contrario, han permanecido funcionales para las políticas que se aplican hasta la actualidad. Modificarlas implicaría afectar poderes económicos afincados durante más de tres décadas.

Legislación agraria: mercado de tierras y saneamiento de la propiedad

Uno de los principales instrumentos para favorecer el mercado de tierras ha sido el saneamiento de la propiedad. Sobre la base del aliento a la propiedad privada, este instrumento constituye uno de los pasos más importantes para otorgar seguridad sobre la propiedad y, en el contexto del mercado, constituye un aliciente a la inversión. Sin duda, los procesos de reforma, sobre todo en los países centroamericanos, dejaron inconcluso el ordenamiento de la nueva propiedad distribuida y, en ese sentido, los proyectos impulsados por el Banco Mundial para titular los predios se ubicaban en el contexto de una necesidad real la cual, sin embargo, tuvo un significado distinto en cada país. A continuación se hace un breve recuento de los cambios que se han producido en torno a la legislación agraria en algunos países latinoamericanos.

En México se impulsó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) con el objetivo de brindar seguridad jurídica sobre la tierra mediante el otorgamiento de certificados de propiedad individual a partir de la nueva legislación. En el año 2003, 65,7% de la superficie nacional estaba certificada, pero con un alcance muy diverso según la región (De Ita 2003). Sin embargo, la pretensión de alentar con este proceso de titulación el desarrollo de un agro más moderno, con campesinos sujetos de crédito y emprendedores, revirtió en una situación de supervivencia, un mercado de tierras dirigido a resolver situaciones de emergencia y un sector campesino endeudado (Bartra 2003).

La reducción del Estado en una realidad como la mexicana, en la cual su intervención había sido históricamente importante en la protección de la tierra y otros recursos, tuvo un impacto muy fuerte. El Estado dejó de apoyar la actividad agrícola de campesinos y pequeños productores. Así, entre 1982 y 2001 la inversión agropecuaria se redujo en 95,5% y el gasto público, en 73,3%; mientras el volumen global del crédito agropecuario disminuyó en 64,4% entre 1982 y 2001 (Quintana 2003). Otro ejemplo del repliegue estatal fue la desaparición, en 1998, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que era la encargada de regular la producción y el consumo de granos básicos. Con este hecho se eliminaban los límites a la importación de cualquier tipo de producto agropecuario (Mackinlay 2006).

La Ley de Aguas de 1992, igual que las otras medidas, eliminaba el principio social que anteriormente regía con la Ley de Reforma Agraria. En este caso, la norma permitía la participación de empresas privadas en la generación de electricidad y autorizaba la

concesión de obras hidráulicas por más de cincuenta años a empresas privadas, lo que buscaba esencialmente asegurar el consumo del sector urbano-industrial, dejando en segundo plano el uso de estos recursos para las tierras bajo riego y los ejidos (Mackinlay y De la Fuente 1996: 79).

La titulación de los predios en el Perú también sería parte de las reformas que se iniciaron en la década de 1990. En 1992 se creó el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) con el fin de regularizar los predios que el Estado había adjudicado durante la reforma agraria. A lo largo de la década de 1990 se otorgaron cien mil títulos de propiedad individuales (Del Castillo 2003: 280). Sin embargo, al interior de las comunidades campesinas la titulación de los predios fue marginal. Aun así se mantiene la existencia de conflictos de linderos pendientes de ser saneados entre comunidades.

Otra de las innovaciones importantes en el Perú fue la promulgación, en 1995, de la Ley 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley de Tierras), la cual daba nuevas facilidades para que las comunidades campesinas y nativas pudiesen decidir individualizar sus tierras y, eventualmente, transferirlas a terceros a través de contratos de compra-venta o como garantía bancaria. En 1997 la Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, se dictó con el fin de favorecer el aprovechamiento privado de las tierras bajo riego de la costa, una región agrícola mucho más importante para los agronegocios que la zona altoandina de pastos naturales y los valles interandinos de la sierra que son normalmente pequeños y muy poblados. Esta norma se orientó a facilitar la nueva concentración de la tierra en la costa, mientras que el proceso en la sierra y la selva inevitablemente se realizará con mayor lentitud.

En el Perú deben tomarse en cuenta las características singulares de cada región. Lo que actualmente se ilustra en una costa agroexportadora exitosa, con importantes antecedentes en este tipo de producción en el periodo prerreforma y que ha sido el horizonte que los distintos gobiernos han querido alcanzar desde la década de 1990; una sierra siempre rica en minerales, ahora con una explotación exacerbada de estos recursos, y una Amazonía maderera, gasífera y petrolera. Estos factores de interés han demostrado que movilizan las inversiones con mayor rapidez que los mecanismos del mercado de tierras, sin embargo, el marco legal no pierde importancia como garantía de la nueva propiedad que se está constituyendo. En cada región, es el tipo de recurso demandado por el mercado lo que determina el modo de apropiación de la tierra por parte de los nuevos capitales.

En Ecuador la historia no ha sido muy diferente, salvo porque, a pesar de la proliferación del minifundio, la gran propiedad terrateniente no había sido desarticulada como consecuencia de la reforma agraria de la década de 1960. La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 derogó la legislación anterior y creó un nuevo marco favorable a la apertura del mercado: promovía el mercado de tierras, eliminaba las restricciones a la transferencia de las propiedades rústicas, otorgaba garantías a la mediana y la gran propiedad, y autoriza-

ba el fraccionamiento de las tierras comunales y su transferencia a terceros en el mercado. En el plano institucional se eliminaba al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) para reemplazarlo por el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA). Uno de los principales instrumentos para favorecer la reforma fue, como en otros casos, el llamado proceso de saneamiento de la propiedad de la tierra mediante la creación del Proyecto de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT) el cual, desde el Estado, buscaría resolver los nuevos problemas generados por la presión de la tierra (Zapatta et al. 2008: 20).

La formalización de la propiedad impulsada por los Estados ha traído consigo cambios en la forma de concebir la actividad agraria y ha puesto sobre la mesa el destino de los pequeños productores y las comunidades. Esto es particularmente sensible en el caso de Nicaragua donde la contrarreforma, que se inició en 1990 con el gobierno de Violeta Chamorro, significó la reversión de las expropiaciones realizadas durante el gobierno sandinista. A ello se sumó que dicho gobierno no había regularizado la propiedad sobre la tierra que había sido adjudicada. El resultado ha sido, como se verá más adelante, la persistencia hasta la fecha de una superposición de registros sobre una misma propiedad, a lo que se agrega el hecho de que este conflicto se presenta dentro de territorios indígenas.

Una legislación favorable a la forestación

Además de los cambios legislativos para todo el sector agrario, también se han dictado normas específicas para el desarrollo de los sectores priorizados por el mercado. El caso de la legislación forestal en Uruguay es un ejemplo de ello.

En Uruguay, la estructura agraria se ha basado históricamente en la gran propiedad, principalmente ganadera, que coexiste con las pequeñas y las medianas unidades de producción destinadas a los cultivos hortícolas, la lechería y la agricultura. La historia de Uruguay es particular y difiere de los otros casos hasta aquí abordados principalmente por la ausencia de población campesina o indígena. Sin embargo, en coincidencia con algunos de los procesos ocurridos en otros países, en el año 1959 se definió y puso en marcha un programa de reforma agraria muy limitado que buscaba, entre otros fines, establecer un tamaño máximo a la propiedad rural y la prohibición de la explotación rural por parte de sociedades anónimas. Esta medida fue la única que se concretó. No fue hasta 1999 que, con la Ley 17.124, se eliminó esa prohibición y se permitió que las sociedades anónimas pudieran exportar y ser dueñas de tierras para uso agropecuario. En 2007 se restauró la prohibición, pero con excepciones a través de las cuales han funcionado las empresas dedicadas a la forestación y el monocultivo del trigo y la soya (Tambler y Giudice 2010).

Por otra parte, ya en 1988, con la Ley de Promoción Forestal 15.939, se empezó a allanar el camino para el ingreso de capitales orientados a la forestación al otorgarse diversos beneficios fiscales y crediticios a las plantaciones de bosques. Dos normas más, 16.002 y 931/88, del mismo año, otorgaron un subsidio que alcanzó al 30% del valor de las

plantaciones. El campo ganadero uruguayo empezaría a transformarse a partir de la década de 1990 con la disminución del número de tambos y el aumento de su extensión promedio; y durante la siguiente década la industria maderera, sobre la base de la nueva forestación, empezó a consolidarse con la presencia de nuevas transnacionales dedicadas a la producción de celulosa (Tambler y Giudice 2010).

Los tratados de libre comercio

La secuencia más o menos lógica de la transformación neoliberal de las economías latinoamericanas comienza con el ajuste (*shock* de corrección de precios), pasa a la reforma neoliberal (apertura, privatizaciones, flexibilización, etc.) y se cierra con los acuerdos comerciales internacionales que, con la justificación de garantizar mercados para los países más pequeños, los someten a reglas inflexibles (perpetuas) que favorecen los intereses del capital internacional. En el lenguaje económico global se asume que un TLC es un acuerdo de renuncia relativa de soberanía entre dos o más países para facilitar un intercambio con ventajas para ambos, frente a terceros. Esto en teoría, porque las reglas que se «acuerdan» son las que impone el más fuerte. En realidad, se trata de una adaptación de las normas y los proyectos de los países pequeños a los intereses de los grandes, a cambio de una ventaja real o aparente dentro de un mercado mayor.

Estados Unidos ha sido el gran promotor mundial de los TLC. Diferentes y, en cierto grado, contrapuestos con otros procesos de integración que, frente a acuerdos asimétricos que dejan al mercado las posibilidades de aprovechamiento, buscan potenciar zonas de producción y comercio más homogéneas y complementarias. Estos son los casos de la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros en los cuales se reconoce el desequilibrio inicial entre las partes y se propone su progresiva corrección. Con el tiempo, sin embargo, ha prevalecido la tendencia a la firma de TLC, contándose cerca de cien en el mundo, una parte importante con Estados Unidos, pero otros sin su participación. A fines de los años ochenta se firmó el primer TLC entre Estados Unidos y Canadá, que abrió sus mercados y aproximó sus economías, ya bastante cercanas. En 1994 entró en vigencia el NAFTA, que integró una economía de menor desarrollo tecnológico como es México, pero con un mercado considerable.

Los efectos del NAFTA han sido repudiados en México por la extrema dependencia que ha creado en la economía de este país con respecto de Estados Unidos, cuyas consecuencias más perversas se han sentido bajo la actual crisis internacional. Un aspecto particularmente trágico es el que tiene que ver con la soberanía alimentaria. El país de las tortillas ha sufrido una profunda contrarreforma agraria con la introducción de numerosos cultivos comerciales, demandados por el mercado de Estados Unidos, como frutas y hortalizas, en reemplazo de diversos alimentos, especialmente el maíz tradicional mexicano. Esta nueva estructura productiva ha venido acompañada de cambios en el

sistema de propiedad a través de una intensa concentración de las mejores tierras y el desplazamiento de millones de campesinos convertidos en emigrantes hacia Estados Unidos.

Como señala Quintana (2003), desde la firma del NAFTA, los sucesivos gobiernos tuvieron un tiempo para potenciar la producción nacional antes de que el año 2003 todos los productos, a excepción del maíz, la leche y la caña de azúcar que lo serían el 2008, quedaran libres de aranceles. Sin embargo, la política del gobierno federal mexicano fue reducir en 65% el presupuesto para el campo. Mientras eso sucedía, Estados Unidos aplicó una política de subsidios en favor de sus productores e inició una desenfrenada exportación de productos de baja calidad. A eso se agregó el adelanto de la desgravación, incumpléndose en buena medida lo estipulado por el tratado.

El aumento acelerado de las importaciones de alimentos básicos ha llevado a que México compre fuera 95% de las oleaginosas que necesita, 40% de la carne, 30% del maíz y 50% del arroz. A su vez, el sector productor de frutas y hortalizas ha sido orientado a la exportación, con un aumento de 76 y 26%, respectivamente. Como también indica este autor, lo que por un lado se exporta por el otro se importa, ya que las importaciones de conservas vegetales aumentaron en 77% y las de frutas conservadas y deshidratadas, en 300% (Quintana 2003).

A pesar de ello, el 2000 México suscribió un TLC con la UE y, a partir de 2003, se han suscrito TLC de Chile, América Central, Perú y Colombia con Estados Unidos, la UE, Japón y China (cuadro 2).

Cuadro 2: Fecha de suscripción de tratados de libre comercio en América Latina

Países	Con Estados Unidos	Con la UE	Con Japón	Con China
México	1994	2000		
Chile	2003	2003	2007	2005
América Central	2004	2010		
Perú	2006	2010	En proceso	2009
Colombia		2010		
MERCOSUR		En proceso		

Elaboración propia.

En el Perú las negociaciones del TLC con Estados Unidos concluyeron a comienzos del año 2006, el tratado fue firmado por el presidente Alejandro Toledo y puesto en vigencia, después de algunas modificaciones reclamadas por la nueva mayoría parlamentaria de Estados Unidos, por su sucesor Alan García el 1 de enero de 2009. Dado el ingreso previo del Perú al Acuerdo de Promoción Comercial Andino (ATPA) y al Acuerdo de Promoción Comercial Andino y Erradicación de Drogas (ATPDEA) de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos a cambio de reducir las extensiones dedicadas al cultivo de hoja de coca,

las posibilidades de aumentar significativamente las ventas con arancel cero son reducidas. La interpretación más justa es que este tratado ha sido concebido para atraer inversión extranjera, abriendo de par en par las vías de explotación de los recursos naturales y las posibilidades de inversión en tierra con fines de exportación.

Mientras México se ha convertido en un país importador por efecto del NAFTA, el Perú ha reforzado su condición exportadora de materias primas, minerales, productos agrícolas y textiles, principalmente. En el último año previo a la firma del acuerdo se dictó un impresionante número de decretos, gracias a las facultades concedidas por el Congreso al Ejecutivo, lo que generó una verdadera revolución en las relaciones de propiedad y las facilidades para el capital extranjero. Como resultado, las tierras comunales, los territorios indígenas y la pequeña propiedad agraria quedaron debilitados frente a un sistema que privilegiaba la entrada de capitales, la producción en gran escala y la orientación exportadora de los proyectos.

Los hechos sucedidos en la provincia de Bagua, en 2009, derivados de una larga huelga de las comunidades amazónicas contra una serie de decretos legislativos (D. L.) que incluían la selva en la apertura económica (D.L. 994, D.L. 1015 y D.L. 1073), probablemente fueron el momento más duro y sangriento de la lucha contra los TLC en toda América Latina. Un número nunca precisado de víctimas (se contaron 34 fallecidos entre policías, indígenas y pobladores de la región, cuyos cadáveres fueron recogidos e identificados) remeció al país y abrió una profunda brecha social. Ante la posibilidad de un descalabro, el gobierno retrocedió y derogó algunos decretos; sin embargo, quedó la sensación de un conflicto irresuelto y latente. Muchos analistas opinan que se ha generado una especie de «empate catastrófico», en el cual los nativos aspiran y se preparan para terminar de derogar la legislación que les afecta, mientras el gobierno busca la manera de sorprender a todos y regresar a los decretos derogados.

Bajo el pensamiento de lo que el mandatario peruano ha llamado «síndrome del perro del hortelano», en alusión al mal uso y el desperdicio de tierras y recursos por parte de comunidades, pueblos indígenas y pequeños productores, los cuales sostiene podrían explotarse mejor mediante la gran inversión, principalmente extranjera; quedaba claro que el actual gobierno los consideraba un obstáculo para lograr «el desarrollo de la nación», como casi dos décadas atrás lo fueron los ejidos y las comunidades indígenas en México. Si antes de la firma del TLC el Perú ya era un territorio dado en concesión y en el cual las políticas gubernamentales buscaban favorecer la inversión extranjera, con el nuevo escenario que el tratado firmado con Estados Unidos representa, y el reciente tratado firmado con la UE, la perspectiva de lograr un desarrollo rural con equidad y ordenamiento territorial es poco esperanzadora. Más aún cuando el actual gobierno, obnubilado por un crecimiento macroeconómico importante, producto justamente del aumento de las exportaciones, no imagina otra forma de impulsar el desarrollo rural que no sea entregando al mejor postor las riquezas del país.

Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, integrantes del MERCOSUR, tienen una dinámica propia determinada por la presencia de los dos grandes países del Cono Sur. Los acuerdos de libre comercio con otros países e inversionistas extranjeros han sido principalmente bilaterales y, luego de años de negociaciones trucas, en la última cumbre con la UE celebrada en Madrid, en mayo de 2010, se ha vuelto a abrir la posibilidad de establecer un acuerdo comercial.

3 Tendencias y constantes de la concentración de la propiedad de la tierra

La concentración de la tierra en diferentes partes del mundo es una realidad contemporánea que no se puede negar. La crisis energética y alimentaria de los países ricos creó una nueva demanda que las corporaciones y los Estados han buscado satisfacer en los territorios de los países en vías de desarrollo cuyos gobiernos, a su vez, les dan la bienvenida. A esto se ha sumado la crisis financiera de 2008, que ha tenido como correlato mayores inversiones en el sector agrario por ser la tierra un recurso que, como afirma el grupo GRAIN, es capaz de otorgar a las inversiones mayor seguridad financiera.²

Según otros análisis, la búsqueda de agrocombustibles y alimentos ha tenido como primer objetivo la tierra de los países africanos, mientras que América Latina se ha convertido en la segunda región con mayor inversión para estos fines.³ La solución que los países con «inseguridad alimentaria» han encontrado para enfrentar su problema ha sido trasladar el conflicto por la tierra y los alimentos a los países del Sur, atentando contra su soberanía alimentaria. La apertura de las fronteras comerciales permite que un país pueda realojar su producción interna de alimentos al llevarla a cabo en otro país, adueñándose de parte de sus tierras para satisfacer el consumo de sus ciudadanos.⁴ En América Latina, el objetivo de estas inversiones no solo gira en torno a los alimentos sino que incluye también la explotación de minerales, hidrocarburos y recursos energéticos.

Se pueden mencionar algunos casos de esta situación. Por ejemplo, se ha denunciado que el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central⁵ no necesariamente está planteado para resolver un problema de estos países, sino el problema energético de su gran vecino del norte; igualmente, opiniones técnicas indican que los megaproyectos energéticos que Brasil plantea realizar en la selva peruana no responden a una necesidad de energía del país andino, sino a la del país carioca; o el gas peruano, luego de ser promocionado como un proyecto que resolvería una importante demanda interna, será un producto más de exportación.

² Véase <<http://www.grain.org/briefings/?id=214>>.

³ En <<http://farmlandgrab.org/12832>>.

⁴ Consultar <<http://www.grain.org/briefings/?id=214>>.

⁵ Más información en <http://www.ecoport.net/Contenido/Temas_Especiales/Energias/Represas_Hidroelectricas_en_MesoAmerica>.

En América Latina la nueva concentración de la tierra se caracteriza por la presencia de inversiones extranjeras, lo que algunos han llamado la *extranjerización de la tierra*, y de capitales nacionales, algunos herederos de las oligarquías terratenientes del siglo pasado y grupos financieros que hoy se han subido al carro de la demanda por alimentos. La extranjerización de la tierra no solo se refiere a la presencia de países de otros continentes, sino también de las nuevas potencias económicas latinoamericanas, en primer lugar Brasil, pero también Argentina y Chile que, mediante la inversión privada, tienen una injerencia importante en la actual presión sobre la tierra. Según el objetivo de explotación de la tierra se pueden distinguir los procesos mediante los cuales ocurre su mayor concentración en América Latina. Cuatro son los que destacan: la concentración para fines agrícolas, principalmente para la producción de alimentos por parte de los agronegocios; la concentración para la producción de agrocombustibles; la concentración para el desarrollo de industrias extractivas; y la concentración para fines forestales.

Concentración de la tierra para fines agrícolas

La crisis alimentaria y financiera ha convertido «las tierras agrícolas en un nuevo activo estratégico»⁶ aprovechado principalmente por la actividad financiera que, luego de la crisis de 2008, ha refugiado sus capitales en la compra desenfrenada de tierras de cultivo. Este nuevo actor en el agro, con poca experiencia en el sector, es un modelo de inversión diferente al de las tradicionales empresas dedicadas a agronegocios y plantaciones características de la explotación de la tierra en gran parte de América Latina. Además, existen inversiones entre gobiernos que siguen una agenda de políticas en torno al problema alimentario y que están invirtiendo fuertes sumas en países latinoamericanos como estrategia para hacerle frente. Estos son los tres tipos de agentes privados que en la actualidad promueven la concentración de la tierra en el mundo.⁷

En el cuadro 3 se muestran algunos rasgos de la inversión extranjera en países latinoamericanos en los dos últimos años, de acuerdo con GRAIN.

⁶ Ver <<http://www.grain.org/briefings/?id=214>>.

⁷ Véase <<http://www.grain.org/articles/?id=57>>.

Cuadro 3: Actores del acaparamiento de tierra para fines agrícolas en América Latina

Países	¿Quiénes son?	Países de destino	Tipo de producción
China	Gobierno, sector privado	América del Sur	Soya
	Suntime International Techno-Economic Cooperation	Cuba México América del Sur	Arroz
Países del Golfo	De gobierno a gobierno	Brasil	Productos alimenticios básicos
India	Sector privado	Argentina Uruguay Paraguay Brasil	Semillas oleaginosas, legumbres, posiblemente cereales y etanol
Japón	Mitsui	Brasil	Soya, maíz
	Sector privado	América del Sur	
Arabia Saudí	Gobierno, sector privado		Alimentos
Corea del Sur	Gobierno	Argentina	Ganado
Emiratos Árabes Unidos	De gobierno a gobierno	América del Sur	Alimentos
	Dexion Capital (Reino Unido)	América Latina	
Grupos financieros	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	
	Louis Dreyfus (Holanda) Calyx Agro (subsidiaria de Louis Dreyfus)	Argentina Brasil Cono Sur	Soya, maíz, algodón, posiblemente ganado

Fuente: <<http://www.grain.org/m/?id=216>> y <http://www.grain.org/m/?id=266>>.

Los miembros del MERCOSUR constituyen el destino principal de las grandes corporaciones y de los países asiáticos. Argentina es el mayor exportador de trigo y el segundo de maíz,⁸ y en su territorio, al igual que en Brasil y en menor medida Paraguay, funcionan dos de las más grandes multinacionales mundiales del mercado de granos: Bunge, dedicada a la producción de oleaginosas, trigo, maíz, soya, harinas, aceites y agrocombustibles; y Louis Dreyfus, orientada a la producción de arroz, aceite, azúcar, algodón, cítricos y etanol. No es de extrañar que esta sea la zona donde existe mayor concentración de la tierra. Paraguay es el país con mayor concentración en América Latina, 0,94 de acuerdo con el coeficiente de Gini, seguido por Brasil (0,86), Uruguay (0,84) y Panamá (0,84).⁹

La historia agraria de estos países ha sido diferente a la de otras zonas del continente. En Argentina y Brasil la actividad agrícola y ganadera basada en el latifundio ha formado

⁸ Consultar <http://www.pwc.com/es_AR/ar/agribusiness/assets/agronegocios-en-ar.pdf>.

⁹ Ver <www.landaction.org/gallery/EIProblemaDeLaTierraEnParaguay.doc>.

parte del desarrollo económico. Por ello, a diferencia de otros países, el campo se modernizó y constituyó la palanca que ha hecho que Brasil sea reconocido como una potencia con cada vez mayor influencia internacional, que aparece ante el mundo como una «democracia madura», en palabras del presidente Luiz Inácio da Silva en su última estancia en Madrid en la cual fue acogido por los sectores políticos y empresariales más importantes del país, que gracias a su «estabilidad política» y «fortaleza económica» logró sobrellevar el embate de la crisis convirtiéndose en un centro de atracción de inversiones.¹⁰

Sin embargo, ese desarrollo y esta modernización han pasado a mantener una estructura agraria basada en el latifundio. La demanda de los campesinos sin tierra, que existía antes del *boom* de los agrocombustibles, se agudizó con el aumento de las inversiones en plantaciones de monocultivo de soya y actualmente el reclamo por una reforma agraria históricamente pendiente es una de las grandes críticas al gobierno brasileño, que se comprometió a llevarla a cabo. El último censo del Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) confirma esta situación al demostrar que 43% de las tierras agrícolas del país forman parte de latifundios.¹¹

En el Perú actualmente existen 34 propietarios que poseen un cuarto de millón de hectáreas. Se trata de inversiones agrícolas principalmente en la costa norte y centro-sur del país y en parte de la selva (Centro Peruano de Estudios Sociales [CEPES] 2009a). Este crecimiento de la gran propiedad refleja el cambio en el manejo de la tierra a partir del gobierno de Fujimori, el cual se profundizó los años siguientes con la concesión de grandes extensiones de tierra a grupos inversionistas «modernos» en la medida que se incorporaban nuevos predios a partir de los proyectos de irrigación. Actualmente más de tres cuartas partes de la frontera agrícola ampliada han sido adquiridas por once inversionistas, el mayor de ellos es la empresa agroindustrial Camposol, dueña de 20% de estas áreas, con un total de 9.179,52 hectáreas, la mayor exportadora de espárragos del mundo y también la mayor empresa agroexportadora del país (CEPES 2009a).

En el 2007, 30% de las acciones de la compañía fue comprado por Dyer-Coriat Holding, de la familia peruana Dyer, mientras el resto de la propiedad ha quedado en manos de 19 accionistas entre noruegos, londinenses y un pequeño grupo de peruanos.¹² La compañía posee todos los campos en los que se siembra y cultiva espárragos,¹³ a lo que se suma el cultivo de frutas, pimientos y cítricos, y llega a ocupar 22 mil hectáreas en el norte del país.¹⁴ Aunque el mercado de tierras no ha sido la principal vía para la concentración de la

¹⁰ Véase <<http://www.elpais.com/especial/alianza-nueva-economia-global/pdf/extra-brasil.pdf>>.

¹¹ Ver <<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=9695>>.

¹² Véase <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-19/Grupo_Dyer_adquiere_Camposol_p.html>.

¹³ Consultar <http://www.camposol.com.pe/espanol/sp_inicio.html>.

¹⁴ Véase <http://www.camposol.com.pe/espanol/en_the_company_history.html>.

propiedad, este tipo de transacción también ha sido utilizada por empresas como Camposol e inversionistas financieros como el Grupo Romero.

Otra vía por la que se han adquirido tierras en las dos últimas décadas ha sido a través de la privatización de las cooperativas azucareras que se llevó adelante durante el gobierno de Fujimori. Antiguas haciendas que fueron expropiadas por el Estado durante la reforma agraria, atravesaron por largas crisis por falta de capital para sostener una actividad agraria, industrial y comercial de gran envergadura, por lo que entraron en un espiral de endeudamiento, insolvencia y conflictos internos que las fueron agotando de manera dramática. Las 120 mil hectáreas de la mejor tierra costeña fueron transformándose, de manera confusa y dentro de grandes tensiones, en empresas de manejo privado con la aparición de diversos grupos de inversionistas y en experiencias muy distintas entre sí (cuadro 4). Así, por la vía de la financiación de la comercialización y el crédito a las dirigencias de las cooperativas, el Grupo Oviedo, con escasos antecedentes empresariales, se ha podido convertir en accionista de dos complejos azucareros en Lambayeque. El Grupo Wong, originalmente dedicado a las tiendas de venta minorista en Lima (vendió su marca y supermercados a la chilena Centros Comerciales Sudamericanos [CENCOSUD]), se convirtió en propietario de Agroindustrial Paramonga, al norte de la capital, y de un paquete de acciones en Andahuasi, también dentro del departamento de Lima, que es materia de una dura disputa con otro grupo inversor (la familia Bustamante).

Cuadro 4: Privatización de empresas azucareras agroindustriales en el Perú

Empresa	Ubicación	Accionista mayoritario	Año de ingreso	Área (hectáreas)
Empresa Agroindustrial Tután	Lambayeque	Grupo Oviedo	2007	11.800
Empresa Agroindustrial Pomalca	Lambayeque	Grupo Oviedo	2004	10.000
Industrial Pucalá	Lambayeque	Grupo Huancaruna	2007	6.500
Corporación Agrícola Úcupe*	Lambayeque	Grupo Huancaruna	2008	3.000
Complejo Agroindustrial Cartavio	La Libertad	Grupo Gloria	2007	11.000
Empresa Agroindustrial Casa Grande	La Libertad	Grupo Gloria	2006	29.383
Empresa Agroindustrial Chiquitoy**	La Libertad	Grupo Gloria	2006	3.200
Empresa Agroindustrial Sintuco**	La Libertad	Grupo Gloria	2007	1.414
Empresa Agroindustrial Laredo	La Libertad	Grupo Manuelita	1999	9.100
Agroindustrias San Jacinto	Áncash	Grupo Gloria	1996	16.000
Agroindustrial Paramonga	Lima	Grupo Wong	1997	10.000
Industrial Andahuasi	Lima	Grupo Wong- accionistas trabajadores		7.200
Central Azucarera Churacapi-Pampa Blanca	Arequipa	Grupo Michell	1998	1.200
Total				119.797

Fuente: CEPES 2010.

* En época de la reforma agraria la Corporación Úcupe era una cooperativa agraria no azucarera.

** Perteneció a inicios de la reforma agraria a la CAP Cartavio, pero sus lotes fueron separados de esta por luchas internas a inicios de los años noventa (información institucional de Cartavio <www.complejocartavio.com.pe>).

Finalmente está el caso de la corporación Gloria, exitosa empresa láctea de origen peruano que se ha ido diversificando, especialmente en el sector alimentario y, luego de tomar el control del mayor complejo agroindustrial del país, Casa Grande, y otros dos ingenios (Cartavio y San Jacinto) ubicados en los departamentos de La Libertad y Áncash, en el norte peruano, ha pasado a convertirse no solo en el factor dominante en la producción de azúcar sino en el principal acaparador de tierras, ya que sobrepasa las 50 mil hectáreas en el país, las cuales son, además, las más productivas. A raíz de este auge del Grupo Gloria de propiedad de la familia Rodríguez Rodríguez, se ha presentado en el Congreso un proyecto de ley que propone limitar la tenencia de tierra a 40 mil hectáreas, obviamente orientado a frenar la expansión de este grupo.

Una característica de los procesos de compra-venta de acciones de las cooperativas e industrias azucareras por parte de los nuevos inversores ha sido el alto grado de conflictos que ha acompañado las negociaciones. El caso más grave ha sido el de Pucalá donde las luchas por la propiedad han dejado un saldo de 21 muertos desde los años noventa (CEPES 2010). También la compra de acciones por el Grupo Wong en Andahuasi es un ejemplo de cómo la disputa por la propiedad de la empresa con otro inversionista puede tener consecuencias violentas: instalaciones tomadas y/o acosadas por partidarios de uno u otro grupo, planillas impagas y enfrentamientos que duran meses.

En México, el actual problema del campo permite ver los efectos que el libre mercado puede tener en un país latinoamericano. En el Perú, por ejemplo, aún está madurando un proceso que en México ya ha tenido resultados. A diferencia del país andino donde los principales conflictos no se dan todavía en torno a los alimentos sino a los minerales y los hidrocarburos, en México es justamente el tema del agro el que ha traído los mayores conflictos en las dos últimas décadas. Luego de los cambios de inicios de los años noventa y la firma del NAFTA, el poder económico mexicano vinculado a la agricultura tuvo que recomponerse. Sectores empresariales que no podían competir en el libre mercado nacional ni internacional se vieron desplazados por las corporaciones agroindustriales. Como se ha señalado: «[...] la negociación del tratado fue desfavorable para los granos básicos —maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soja y cebada—, donde se ubican la mayoría de los productores campesinos y muchos empresariales, y ha tenido resultados alarmantes para el campo, provocando la ruina de importantes segmentos del campesinado y de empresarios agrícolas» (Mackinlay 2006: 3-4).

En esta situación, y con el camino abierto por la nueva legislación, las más beneficiadas han sido las sociedades mercantiles, ahora con derecho a la explotación de materias primas y la posesión de tierras con un límite de 20 mil hectáreas. Es decir, que fueron los grupos agroindustriales y las corporaciones nacionales y extranjeras importadoras de

granos los encargados de dirigir el desarrollo agrícola del campo mexicano. El surgimiento de esta nueva correlación de fuerzas en torno a los agronegocios fue posible gracias a la alianza entre la elite mexicana, que compró la industria productora de harina de nixtamal y parte de lo que fue CONASUPO, con grandes corporaciones transnacionales estadounidenses productoras y exportadoras de granos, principalmente frijol, maíz y cereales (Mackinlay 2006). Entre ellas Cargill, empresa de origen estadounidense, una de las corporaciones más grandes del mundo en la producción, la fertilización y la comercialización de granos; que con Pilgrims (avícola) y las mexicanas Minsa, Maseca y Bachoco (avícola), controlan el sector agroalimentario (cuadro 5). Solo Cargill concentra 70% de los granos en el país.¹⁵

Cuadro 5: Corporaciones que actúan en el sector de granos en México

Corporación	País de origen	Producto
Cargill	Estados Unidos	Granos, harina de nixtamal
Louis Dreyfus Commodities	Francia	Granos
Archer Daniels Midland (ADM)	Estados Unidos	Granos, aceites
Maseca	México	Granos, harina de nixtamal
Minsa	México	Granos, harina de nixtamal
Arancia	México	Granos

Elaboración propia a partir de Mackinlay 2006.

En el 2007 la crisis del maíz hizo que se levantara la alarma sobre lo que estaba sucediendo en el país. Con el argumento de que el encarecimiento de ese producto se debía a que Estados Unidos estaba dirigiendo la mitad de sus cosechas a la elaboración de agrocombustibles, los precios de la harina de maíz utilizada para las tortillas y producida por las grandes transnacionales como Cargill, subieron en forma súbita. Pronto se descubrió que el incremento había sido fruto del acaparamiento monopólico tanto de la cosecha nacional como de los cupos de importación de maíz estadounidense autorizados por el gobierno federal.¹⁶

El grito de «Sin maíz no hay país» anunciaba el descontento frente a más de una década de aplicación del NAFTA, cuyos resultados han sido desalentadores: desempleo rural, abandono del campo por desplazamiento de la población, arrinconamiento de los campesinos que no pueden competir con las corporaciones sin el apoyo del gobierno y un incremento de la migración hacia Estados Unidos. No es de extrañar que la actual crisis del campo esté vinculada también al gran problema del narcotráfico que hoy vive México. Los campesinos ya no pueden cultivar lo que históricamente hacían, la tendencia

¹⁵ Véase <<http://www.landaction.org/spip/spip.php?article181>>.

¹⁶ Consultar <http://www.peacewatch.ch/download/Chiapas/monitoring_2007/Analisis_Maiz.pdf>.

al abandono del campo y a un tipo de producción es también un caldo de cultivo para la expansión de los sembríos ilícitos en tierras que antes eran maiceras. Todo lo contrario a lo ofrecido por el libre mercado.

Concentración de la tierra para agrocombustibles

En la última década, los agrocombustibles se han convertido en una de las principales demandas tanto de Estados Unidos como de Europa. Brasil es sin duda el país pionero en América Latina y un referente mundial en materia de agrocombustibles, principalmente de etanol hecho a partir de la caña de azúcar y con una tecnología de punta. Actualmente, el cultivo de caña ocupa 6,4 millones de hectáreas y un 7,6% se dedica al etanol.¹⁷ Durante años se mantuvo en la vanguardia y fue el primer país exportador de ese recurso, hoy solo superado por Estados Unidos. Los países del MERCOSUR, por sus características geográficas, tienen una gran demanda interna de energía que los ha llevado a producir una nueva fuente de combustible. En Argentina se aprobó, el 2005, el Programa Nacional de Biocombustibles que promueve la producción y el uso interno de dichos recursos. A diferencia de Brasil, en este país su fuente principal es el cultivo de maíz y en Uruguay cada vez más predomina la soya.

El *boom* de los agrocombustibles movilizó a las grandes corporaciones dedicadas a los agronegocios. Así, empresas como Cargill, Bunge, Dreyfus y ADM, ya mencionadas, se sumaron al negocio de los agrocombustibles. Actualmente Cargill tiene un importante número de refinerías de etanol en Brasil. Tras más de tres décadas de producción de agrocombustibles, la situación actual del campo brasileño es un referente que debe ser tomado en cuenta por aquellos países que están iniciando la utilización de ese recurso. Brasil y México son quizá los casos más ejemplares para avizorar la problemática que parece extenderse por América Latina después del *boom* de los agrocombustibles y la apertura de los mercados. En ambos casos es posible observar el impacto que determinadas medidas, en un caso la firma del NAFTA y en el otro el incremento de la producción de agrocombustibles, han tenido sobre las sociedades rurales.

En el 2003, bajo la directiva 2003/30/CE, Directiva de los Biocarburantes, la UE acordó que los países miembros adopten medidas para que el combustible incluya, de manera progresiva, una proporción mínima de agrocombustibles. Las metas que se propusieron cumplir hasta el 2005 no se lograron y en 2007 se estableció que los biocarburantes deben representar al menos 10% de la energía usada para el transporte. Una de las

¹⁷ En <<http://www.agrocombustibles.org/conceptos/HontyAgrocombCorp.html>>.

principales fuentes de agrocombustibles para la UE se encuentra en el mercado latinoamericano, particularmente en Guatemala, Nicaragua y Panamá.¹⁸

Nicaragua es el principal productor de etanol de América Central y uno de sus principales mercados es Europa. El mayor productor del país y principal exportador en la subregión es el Grupo Pellas, dueño, a través de la empresa Nicaragua Sugar Estates, del Ingenio San Antonio en Chichigalpa dedicado principalmente a la elaboración de azúcar y alcohol. Hace algunos años, este grupo formó la Corporación Sugar Energy and Rum (SER) para encargarse en exclusiva de la producción de energía y ron. El Grupo Pellas no solo es abastecedor de etanol para el mercado europeo sino también dentro de América Central.

En los últimos años, este grupo ha buscado ampliar su producción y se ha propuesto instalar un ingenio en Olancho, Honduras, de aproximadamente 15 mil hectáreas,¹⁹ para incrementar su exportación de etanol hacia Europa, cuya demanda ha aumentado en los últimos años. La siembra de caña en esta zona hondureña transformaría la producción principalmente maicera de una región considerada la despensa alimentaria del país y uno de los valles productivos aún en manos de campesinos (CEPES 2009b). Sobre esta inversión, que se estaba negociando antes del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, algunos alertan que la extensión que acapararía la empresa sería mucho mayor y llegaría a 70 mil hectáreas.²⁰ Su impacto sería muy grande, sobre todo en un país donde, antes de 1990, 5 de cada 10 campesinos no tenían tierra y ahora son 7 de cada 10 campesinos los que carecen de ella (CEPES 2009b). La expansión de nuevas plantaciones de caña para etanol tiene distinto impacto en los diferentes países, sin embargo, en el territorio centroamericano es la consecuente deforestación y degradación del suelo que trae consigo y la afectación de los pueblos indígenas, una constante que además es común a otros casos en el continente.

Guatemala es otro de los países donde se ha incrementado la producción de agrocombustibles en la última década. Su desarrollo empezó con el cultivo de palma africana impulsado por el Estado y dirigido a pequeños productores para responder a la demanda interna de aceite y sustituir su importación. Después, el negocio pasó a manos de grupos tradicionales de poder, antiguos productores de café y banano, que hoy producen biodiésel a partir de la palma africana.²¹ Una de las empresas que está ingresando en este mercado es Palmas de Ixcan, subsidiaria de Green Earth Fuels, de origen estadounidense, que planea ocupar 25 mil hectáreas bajo un sistema moderno de producción que promociona las bondades y el rendimiento de la palma para generar biodiésel, en comparación con el maíz y la soya.²² La empresa empezaría a funcionar en el año 2010 y

¹⁸ Ver <www.cifca.org/Los_agrocombustibles_en_Centroamerica.doc>.

¹⁹ Véase <<http://www.periodicos-de-honduras.com/2007/03/28/grupo-pellas-tendra-ingenio-en-olancho/>>.

²⁰ Consultar <<http://www.sucre-ethique.org/Nicaragua-El-Grupo-Pellas-y-los.html>>.

²¹ Ver <<http://www.ecoport.net/content/view/full/81637/>>.

²² Véase <<http://www.palixcan.com/index.php?showPage=71>>.

aún se espera ver el impacto que tendrán sus operaciones, ya que algunos prevén que la extensión anunciada será finalmente mayor.²³

El auge del recurso energético ha sido impulsado desde el Estado guatemalteco en alianza con organismos internacionales y empresas privadas, de ahí que el año 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) haya aprobado un proyecto de 408 mil dólares estadounidenses (en adelante, dólares) para que Guatemala desarrolle una estrategia nacional de agrocombustibles.²⁴ El Ingenio Guadalupe es uno de los más importantes productores de etanol del país y ha extendido su producción sobre antiguos campos de frijol, arroz y maíz que han sido arrendados por sus propietarios. Sin embargo, esa no ha sido la única forma en que esta empresa ha acaparado tierras pues buena parte de sus plantaciones se encuentran en territorio indígena. En 2008, familias del pueblo indígena Kekchi intentaron recuperar sus tierras de la Finca de los Recuerdos en posesión de la compañía, la respuesta de esta fue reprimir a la población disparando desde helicópteros, lo que las familias denunciaron como un ataque de paramilitares al servicio de la compañía,²⁵ una antigua práctica que otras empresas como Chiquita, una de las más grandes compañías de frutas y heredera de la United Fruit Company, han puesto en marcha en contextos como el colombiano.

Si en los países del MERCOSUR las necesidades energéticas dependen de las características del territorio, en algunos por la carencia de hidrocarburos y en otros, de energía hidráulica, el caso de los países andinos es diferente. En estos, al igual que frente a la crisis alimentaria, ni las políticas ni los negocios van solo dirigidos a resolver la escasez de alimentos, sino que se sobrepone a la necesidad real el interés económico corporativo y financiero. En el Perú, a partir del año 2000 se empezó a impulsar desde el Estado el desarrollo de agrocombustibles de caña de azúcar y palma aceitera. El Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010 tenía como objetivo promover *clusters* en San Martín y Loreto hasta llegar a las 50 mil hectáreas. Tres años después, la Ley 28054 de Promoción del Mercado de Biocombustibles permitiría el impulso de su comercialización sobre la base de la libre competencia. Estos incentivos se completaron en 2007 con el Programa de Promoción de Uso de Biocombustibles (PROBIOCOM) para promover la inversión en biocombustibles y difundir sus beneficios (CEPES 2010).

La producción de agrocombustibles en el Perú se realiza de forma diferenciada en la costa, a partir del cultivo de caña de azúcar, y en la selva donde se basa en plantaciones de palma aceitera. En ambas regiones, la producción es más extensiva que en la sierra donde el cultivo de canola, también con fines energéticos, es aún minoritario en comparación. En esta región solo se encuentran dos procesos de inversión: el de Pure Biofuels, que ha comprado 60 mil hectáreas en la sierra central del departamento de Lima para la

²³ En <<http://www.palixcan.com/index.php?showPage=23&nwid=35>>.

²⁴ Consultar <www.cifca.org/Los_agrocombustibles_en_Centroamerica.doc>.

²⁵ Ver <<http://www.ecoport.net/content/view/full/81637/>>.

producción de biodiésel, y el programa Sierra Exportadora del Ministerio de Agricultura (MINAG), que tiene como objetivo promover la siembra de hasta 200 mil hectáreas de canola en esa región (CEPES 2010).

En la costa se pueden identificar siete grupos de capitales nacionales e internacionales propietarios de alrededor de 60 mil hectáreas para el cultivo de caña de azúcar destinado a la producción de agrocombustibles que tienen proyectado ampliar a 120 mil hectáreas. Algunos de estos grupos adquirieron las tierras de las cooperativas azucareras: el Grupo Gloria dedicará parte de las once mil hectáreas de la empresa Cartavio a la producción de etanol; el consorcio Fiducia Cayaltí-Bioterra planea producir caña en 5.500 hectáreas con fines energéticos; el Grupo Oviedo destinará su producción de caña de las diez mil hectáreas de la empresa Pomalca a la producción de etanol; y, finalmente, el Grupo Huancaruna destinará a igual fin 6.500 hectáreas de la empresa Pucalá (CEPES 2010).

Junto con estas inversiones se encuentran otras de mayor envergadura. En primer lugar, la empresa de capital estadounidense Maple Energy que:

[...] adquirió 10.684 hectáreas de tierras eriazas con derecho a agua en el valle del río Chira, departamento de Piura, para el cultivo de caña de azúcar para etanol y la construcción de su planta de producción. [...] En la actualidad cuenta con un total de 13.500 hectáreas en la zona, lo que lleva a suponer que compraron cerca de 3 mil hectáreas a los productores del valle (CEPES 2010).

El problema es que el Estado peruano ha otorgado a la transnacional el uso exclusivo de las aguas del río Chira, como estipula el contrato de concesión:

[...] los derechos derivados de la reserva de agua serán para uso exclusivo del proyecto. Consecuentemente, ni el vendedor ni el gobierno regional han comprometido, comprometerán, otorgado u otorgarán, utilizado o utilizarán, para beneficio propio o de terceros, derechos, con cargo a la reserva de agua, que no sean en beneficio del proyecto.²⁶

Esto significa que el proyecto tiene la exclusividad en el uso del agua del río con fines privados dirigidos al cultivo de caña de azúcar para la producción de etanol, lo que convierte a Maple en la administradora del recurso, amparada por una resolución dada por el gobierno central que declaraba agotados los recursos hídricos de la cuenca del río Chira para el otorgamiento de nuevas licencias (resolución ministerial 380-2007-AG).²⁷

El Grupo Romero, de capitales de origen peruano, es otro de los grandes productores de etanol en la costa del país. Adquirió 3.200 hectáreas de tierras del proyecto Chira-Piura y

²⁶ Contrato de concesión entre Maple Energy y el Gobierno Regional Piura.

²⁷ Ver <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/garcia-firmo-contrato-de-entrega-de-rio-chira_64712.html>.

3.800 hectáreas adicionales de productores agrarios locales para los mismos fines, constituyendo la empresa Caña Brava (Cepes 2010). Sin duda, el control del agua del río Chira por parte de Maple afecta directamente sus intereses por su presencia en la misma zona, ya que corre el riesgo de quedar desabastecido de agua, por lo que se ha sumado a las protestas en contra del acaparamiento de Maple.

Finalmente, se encuentran Heaven Petroleum Productions, que en la actualidad posee una planta productora de biodiésel, que se alimenta de 5 mil hectáreas de piñón blanco, y la asociación entre la empresa peruana Corporación Miraflores y la inglesa Altima Partners, que proyecta la siembra de caña para la producción de etanol en 6 mil hectáreas hasta alcanzar las 20 mil hectáreas en el departamento de Piura (Cepes 2010).

En la selva, el principal recurso para la generación de agrocombustibles es la palma aceitera. Se calcula que en el Perú habría plantaciones en 21.200 hectáreas de las cuales 60% estaría en producción. Este aceite no está destinado a satisfacer la demanda alimentaria del país sino principalmente a la producción de biodiésel. La prioridad que se da a este tipo de explotación es preocupante en tanto la selva tiene una potencialidad para el cultivo de palma aceitera de aproximadamente 5 millones de hectáreas de las cuales solo 10% corresponde a áreas sin bosque, lo que significaría que la extensión de este cultivo tendría un impacto considerable en la conservación del medio ambiente de la Amazonía peruana (Cepes 2010).

Actualmente, tres empresas abarcan alrededor de 52.829 hectáreas para el cultivo de palma, sin embargo, esta extensión podría llegar a 307.329 hectáreas si se incluye los proyectos que aún no se han ejecutado (cuadro 6).

Cuadro 6: Proyectos de producción de palma aceitera para biodiésel en la selva del Perú

Inversionista / Empresa	Extensión actual (hectáreas)	Proyección (hectáreas)	Departamento
Pure Biofuels	14.000	14.000	Ucayali
Samoa Fiber	15.000	60.000	Loreto
Kausar Corporation		75.000	Loreto Ucayali San Martín
Grupo Romero	23.829	23.829	San Martín Loreto
Francisco Tello Perú		50.000	San Martín
LS Agrofuels / LS Biofuels		30.000	San Martín
Verdal-Groupe 22		50.000	San Martín
Onasor del Oriente		1.500	San Martín
Andahuasi-Selva		3.000	San Martín
Total	52.829	307.329	

Fuente: Cepes 2010.

El impacto que esta presencia tiene ha afectado a las poblaciones indígenas de la Amazonía que se encuentran en una situación de vulnerabilidad al no contar con títulos de propiedad sobre las tierras eriazas que forman parte de sus territorios. En ese contexto, las negociaciones con las empresas vuelven a ser, como ocurre en otros países, asimétricas y, por tanto, desventajosas para las poblaciones originarias.

Concentración de la tierra para la explotación minera y de hidrocarburos

Hasta este punto, se ha enfocado el problema de la concentración de la tierra principalmente en torno a los agronegocios. Sin embargo, como se he mencionado en forma tangencial, el actual problema de la tierra en América Latina tiene varias aristas y una de ellas es la explotación de recursos minerales e hidrocarburos. Los países andinos son el escenario históricamente privilegiado de este tipo de explotación, pero también los países centroamericanos como Guatemala, Honduras y Nicaragua son actualmente el destino de diferentes empresas que invierten en estos recursos para su exportación.

El Perú es un ejemplo interesante de cómo un territorio se ha ido entregando poco a poco a grandes transnacionales vinculadas a la minería y el petróleo. En el 2008, el área sobre la cual actuaban las empresas mineras llegaba a 16,3 millones de hectáreas, lo que equivale a 12,8% del territorio nacional (Cepes 2009a) y once de las transnacionales que actúan en el territorio peruano forman parte de las veinte más importantes del mundo. Un estudio sobre el tema de CooperAcción (2008, citado en Burneo y Chaparro 2010) señala que desde 1992 los denuncios mineros aumentaron de 4 a 22 millones de hectáreas y la mitad estaría superpuesta a tierras de comunidades campesinas. Los conflictos sociales relacionados con la presencia de empresas mineras se han multiplicado a lo largo de la última década por diferentes razones: la relación asimétrica entre empresa y comunidad, la falta de consulta sobre lo que las poblaciones quieren para su territorio y un Estado abiertamente favorable a la inversión extranjera son parte de los elementos de un ciclo de conflictos que parece repetirse constantemente.

Los contratos petroleros se encuentran principalmente en la región amazónica y alcanzaban, en el 2007, un total de 44 millones de hectáreas.

Entre las concesiones mineras y los contratos petroleros se calcula que representarían 70% de la Amazonía (Cepes 2009a). Junto con los conflictos vinculados a la minería aquellos relacionados con hidrocarburos sumarían 75,5% del total de conflictos medioambientales del país (Defensoría del Pueblo 2010).

En América Central, al igual que en los países de América del Sur, se ha iniciado un auge minero. Capitales principalmente provenientes de Canadá y Estados Unidos han llegado a Guatemala, Honduras y México. En el primer caso, luego del acuerdo de paz de 1996, se abrieron las puertas a las concesiones para la extracción de recursos minerales. Una de las primeras y más importantes empresas que empezó a operar en el país fue Montana Exploradora, subsidiaria de Glamis Gold una de las transnacionales más grandes de capitales canadienses y estadounidenses,²⁸ que explota plata y oro también en Honduras,

²⁸ Ver el documental «Sipakapa no se vende» («Sipakapa qal k'o pirk'ey xik»), disponible en <<http://www.youtube.com/watch?v=L1N8I54zong>>.

desde el 2000, Argentina y Chile.²⁹ El año 2004 se podían contar en Guatemala 160 acuerdos mineros para la explotación principalmente de níquel, oro, plata y cobre. En los años siguientes han surgido diferentes conflictos³⁰ en torno a la propiedad de la tierra como consecuencia de la instalación de las empresas mineras en diferentes zonas del país que tienen en común el hecho de pertenecer a pueblos indígenas mayas, como los Q'eqchi en el municipio de Estor, departamento de Izabal, y en San Marcos (Yagenova y García 2009).

La oposición de los campesinos guatemaltecos a la exploración minera recuerda a la que se ha presentado en el Perú alrededor de distintos proyectos mineros como el caso Río Blanco, de cobre, y Tambogrande, de oro, en el norte del país, que movilizaron una fuerte resistencia de los agricultores.

En Guatemala, en Sipakapa, en los territorios de San Miguel Ixtahuacán y Sipakapa, departamento de San Marcos, se produjo en 2005 un enfrentamiento entre la empresa Montana y la población que se oponía a su presencia. Uno de los episodios de este enfrentamiento fue la realización de consultas comunitarias sobre la aceptación o no de la explotación minera de dicha compañía, cuyo resultado fue el rotundo no a la minera. Estos hechos solo han sido el inicio de un conflicto aún latente por el empeño de la compañía en explotar la plata y el oro que se encuentran en el subsuelo del pueblo de Sipakapa.

²⁹ Véase <<http://www.goldcorp.com/operations/>>.

³⁰ Ver el video en <<http://www.youtube.com/watch?v=Q20YxkM-CGI>>.

Concentración de la tierra para la explotación forestal

Un ejemplo interesante sobre cómo se produce la concentración de la tierra debido a la expansión de plantaciones forestales es Uruguay. En los últimos años, este país ha vivido un significativo proceso de concentración de la tierra basado sobre todo en dos vías: la forestación y el monocultivo. Veamos brevemente el proceso que condujo a la actual situación. La década de 1990 fue para el sector agropecuario particularmente adversa como consecuencia de distintos factores: la reducción de los aranceles; la apreciación de la moneda; la disminución de los precios de los *commodities* en el mercado internacional, los principales productos del sector agroexportador del país; y la fiebre aftosa del año 2001. El resultado fue un fuerte endeudamiento del sector que se vio agravado por la crisis financiera de 2002. Sin embargo, la crisis no afectó a todos por igual, las empresas agropecuarias exportadoras no salieron tan golpeadas como aquellas que dependían del mercado interno (Tambler y Giudice 2010).

Como parte de las políticas que llevaron a la preponderancia del negocio maderero en Uruguay se encuentran los diferentes tratados bilaterales firmados con países europeos, orientados a la protección de las inversiones. Entre ellos: el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre la República Oriental del Uruguay y el Reino de España, de abril de 1992; el Acuerdo Relativo a la Promoción y Protección de Inversiones, firmado en marzo de 2002 entre Uruguay y Finlandia; el Tratado de Protección de Inversiones Uruguay-Suecia, firmado en diciembre de 1999; y el Tratado de Protección de Inversiones Uruguay-Portugal, firmado en noviembre de 1999 (Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras Especulativas para Ayuda a los Ciudadanos [ATTAC] / Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas [FISYP] 2008). Esos tratados se materializaron progresivamente en un avance de la forestación para la industria maderera y de celulosa, al atraer la entrada de importantes empresas de origen finlandés, español, sueco y portugués con un tratamiento especial libre de aranceles, mientras acaparan amplias extensiones de tierra y agua uruguaya.

A partir de ese momento se generó una situación favorable para la introducción de nuevos cultivos y nuevos inversores. Si en 2000 la agricultura de secano ocupaba 373 mil hectáreas, en el año agrícola 2008-2009 este número llegó a 1.400.000 hectáreas gracias al cultivo de trigo y soya. La mejora de la situación financiera, a diferencia de lo que ocurría en Argentina en esos años, atrajo la inversión de empresarios del país vecino quienes trajeron un nuevo modelo de negocio y tecnología que les permitía competir en el mercado, pagando además mejores rentas a los propietarios de tierra que ni los ganaderos ni los lecheros podían igualar (Tambler y Giudice 2010).

Respecto de las plantaciones de bosques, la crisis de los años noventa de los pequeños y los medianos productores nacionales los llevó a vender sus montes a las empresas transnacionales cuya demanda empezaba a incrementarse. A partir de 2006 se empezará a expandir de forma importante la industria maderera con la instalación de dos transnacio-

nales: Urupanel y Weyerhaeuser. Este desarrollo se vería complementado, a fines de 2007, por la industria de la celulosa con el inicio del funcionamiento de la planta de Botnia. Para 2008 ya se podían ver algunos resultados de este crecimiento: un total aproximado de un millón de hectáreas plantadas (70% de eucaliptos y 28% de pinos), de las cuales 759 mil eran para explotación industrial, y 64% de los bosques en manos de transnacionales (Tambler y Giudice 2010).

La empresa Botnia, de origen finlandés, es la tercera en producción de celulosa en el mundo y un caso paradigmático por el conflicto reciente que se vivió entre Argentina y Uruguay debido a la construcción de su planta sobre el río Uruguay, que ambos países comparten y afectaba una zona turística argentina. Esta compañía es dueña a su vez, junto con otras dos, de Forestadora Oriental Sociedad Anónima (FOSA), una de las más importantes empresas dedicadas a la plantación de eucaliptos, que provee la materia prima para la celulosa. Según el informe sobre el caso Botnia citado (ATTAC / FISYP 2008), actualmente tres compañías extranjeras concentrarían cerca de medio millón de hectáreas, es decir, 3% de los 16 millones de hectáreas de tierra que existen en el país (cuadro 7).

Cuadro 7: Concentración de tierra para explotación forestal en Uruguay

Transnacional	País de origen	Extensión ocupada (hectáreas)
Botnia	Finlandia	170.000
Ence	España	150.000
Estora Enso	Suecia-Finlandia	45.000

Elaboración propia a partir de ATTAC / FISYP 2008.

La planta de Fray Bentos construida sobre el río Uruguay representó una de las mayores inversiones de la industria finlandesa. Su importancia, entre otras razones, se encuentra en que sus costos de producción representan la mitad de los costos que tienen las plantas ubicadas en Finlandia. La demanda de madera para celulosa va en aumento y si hoy son un millón las hectáreas forestadas, se calcula que con la llegada de Estora Enso y Portucel se alcanzarán aproximadamente 3 millones de hectáreas entre pinos y eucaliptos, a lo que habría que añadir que la producción de celulosa está destinada a la exportación sobre la cual no se aplican impuestos.

Según el informe del caso Botnia, elaborado por la Red de Ecología Social (REDES)-Amigos de la Tierra (2008), las principales consecuencias de la concentración de tierras de las transnacionales en el campo han sido: la expulsión de los productores rurales hacia centros urbanos; la reducción del número de establecimientos de pequeña propiedad y la afectación a otro tipo de productores como los lecheros; un gran pasivo ambiental con una gran extensión de tierra solo útil para la forestación; el impacto sobre el uso del agua ya que estas plantaciones acaparan este recurso y dejan a las familias sin abastecimiento;

la precarización laboral, la tercerización del empleo y los bajos sueldos tanto en Botnia como en FOSA; y la ausencia de un monitoreo sanitario ambiental, entre otros.

4 La nueva gran propiedad: estudios de caso en América Latina

En este capítulo se busca ilustrar algunas de las modalidades de concentración de la propiedad de la tierra que ocurren en América Latina, y han sido presentadas en la primera parte, a partir de estudios de caso en Brasil, Nicaragua, Uruguay y el Perú.³¹ En lo posible, se analizarán siguiendo tres temas transversales: quiénes son los que ejercen la presión, sobre quiénes se ejerce, y qué tipo de actividad se realiza y su impacto en la forma de acceder a la tierra.

Breve contextualización de los casos de estudio

Los casos estudiados en el Perú tratan dos conflictos en torno a la inversión y la explotación minera fomentada por el Estado peruano en las dos últimas décadas. Este tipo de explotación es uno de los modos de presión sobre la tierra de mayor relevancia, en especial en los territorios que habitan los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de la selva y la sierra. El *boom* minero ha sido particularmente conflictivo debido sobre todo a un marco legal favorable a las concesiones que prioriza la inversión extranjera y la explotación de los recursos, y deja en segundo plano los intereses y la participación de la población afectada en la toma de decisiones sobre la incursión en sus territorios.

De los dos estudios de caso realizados en el Perú uno se ubica en la comunidad campesina Michiquillay,³² en el distrito La Encañada, provincia de Cajamarca, departamento del mismo nombre. Cajamarca se ha convertido en las últimas décadas en uno de los departamentos más importantes en cuanto a explotación de minerales, en especial debido a que ahí se encuentra la minera Yanacocha, el proyecto de oro más grande del Perú y el cuarto en el mundo. En el caso de estudio, la población afectada por la presencia de la mina es la comunidad campesina Michiquillay la cual, como se verá, ha

³¹ Estos estudios son resultado del Concurso de Investigación «Mercados de Tierras: Nuevas Competencias y Presión sobre la Tierra por el Desarrollo de Actividades Alternativas», convocado el año 2009 por la ILC, los cuales se llevaron a cabo en Brasil, Nicaragua, Uruguay y el Perú. También se realizó un estudio sobre tres casos de concentración de la tierra en el Perú (CEPES 2010).

³² El análisis de este caso se ha hecho a partir de Burneo y Chaparro 2010.

atravesado por varios procesos de negociación con diferentes empresas interesadas en la extracción del cobre y la plata que existen en el subsuelo comunal.

El segundo estudio,³³ también realizado en el Perú, se ubica en la Amazonía, y trata el caso de las concesiones de la minera Afrodita en territorio de los pueblos wampis-awajum, en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas. La empresa, asociada con la compañía canadiense Dorato Resources, cuenta con 5.100 hectáreas de concesión para la exploración minera para la extracción de oro, cobre y uranio.

Ambos estudios son interesantes porque muestran las diferentes estrategias que, por un lado, usan las comunidades campesinas en el caso de la sierra y, por otro, las comunidades nativas de la Amazonía para defender sus tierras y el medio ambiente en el que viven. En el Perú, el proceso de identificación como indígenas por parte de los pueblos andinos y amazónicos ha sido distinto en cada caso. Aunque se podría decir que, en la actualidad, la reivindicación indígena está siendo incorporada de manera más extensiva en ambas regiones, en la sierra aún predomina un modo de identificación basado en la comunidad campesina. En ese sentido, las organizaciones de la Amazonía han tenido mayor preponderancia en los movimientos sociales vinculados con la defensa de la tierra bajo la reivindicación de su identidad étnica como pueblos indígenas que las organizaciones campesinas de la zona andina. Los dos estudios muestran las diferentes estrategias a través de las cuales las poblaciones afectadas por la presencia minera se ubican frente a la empresa y el Estado en procesos de negociación desiguales y, muchas veces, desventajosos que en algunos casos han exigido movilizaciones de gran importancia con el propósito de defender el territorio.

El estudio de caso realizado en Nicaragua aborda la problemática que vive el pueblo indígena chorotega,³⁴ ubicado en la zona norte y centro del Pacífico, en los departamentos de Nueva Segovia y Madriz. Este territorio ha sido una zona tradicional de explotación cafetalera y actualmente llega a representar, junto con Estelí, el 13,6% de la producción nacional (Rivas 2008). Del mismo modo, en él la deforestación llevada a cabo en el país durante décadas ha transformado el medio ambiente y, por tanto, la economía de las familias dedicadas en su mayoría a la agricultura. La producción de café para la exportación y las concesiones para la explotación de recursos forestales han sido, desde fines del siglo XIX, las principales actividades económicas que han configurado la propiedad de la tierra en Nicaragua.

De forma similar que en el Perú, donde, en general, la población amazónica ha tenido a lo largo de la historia una vinculación más limitada con el Estado que las poblaciones andinas con frecuencia más articuladas a los procesos nacionales, el territorio nicaragüense ha estado históricamente dividido en dos grandes zonas, aquella que

³³ Este análisis se ha realizado con base en Durand 2010.

³⁴ El análisis de este caso se ha hecho basado en Monachon y Gonda 2010.

corresponde a la zona central y la costa pacífica, y la que mira hacia el Atlántico. En esta última se asentaron grupos como los miskitos que por mucho tiempo se mantuvieron relativamente al margen del acontecer político del país. Esto les permitió conservar su identidad étnica y lograr, a través de distintas luchas, el reconocimiento de su autonomía frente al Estado. El resto de los grupos indígenas del país, ubicados en la zona del centro, norte y del Pacífico, estuvo más articulado a la política nacional y sufrió un proceso de campesinización más fuerte que sus vecinos del Atlántico.

La identidad cultural de pueblos como los chorotega quedó en segundo lugar frente a una identidad basada en su ocupación como campesinos que, en el contexto de la época, constituía un rasgo importante para enfrentar el poder terrateniente que se fue consolidando desde fines del siglo XIX hasta mediados del XX. En el discurso actual, la identidad como campesinos y mestizos invisibilizó la identidad étnica que hoy se reivindica. El gobierno de Somoza había privilegiado la concesión de extensiones importantes de bosques para la producción de madera dentro del territorio chorotega y parte de las tierras de los indígenas habían pasado a formar parte de las fincas cafetaleras. Con la revolución de 1979 sobrevino la esperada reforma agraria que significó la expropiación de las grandes fincas y su reparto y venta entre campesinos, comunidades indígenas y cooperativas. El estudio muestra cómo la caída del gobierno revolucionario a inicios de los años noventa y la contrarreforma que el nuevo gobierno de derecha trajo consigo configuraron un contexto de conflicto y presión sobre el territorio chorotega, en medio de un proceso de reconstrucción de su propia identidad como pueblo indígena.

El estudio de caso realizado en Brasil compara dos modalidades de regulación ambiental de la ampliación de la frontera agrícola en el ámbito de influencia de la carretera Transamazónica, tomando como foco los proyectos de asentamiento (PA), en el municipio Senador José Porfirio, y los proyectos de desarrollo sostenible (PDS), en el municipio de Anapu.

En Uruguay, el estudio de caso aborda la problemática que ha vivido en la última década el sector lechero de ese país, a partir de la aparición de otros actores que ejercen presión sobre la tierra. La investigación muestra las estrategias que han utilizado los productores lecheros, históricamente fuertes dentro de la economía uruguaya, para hacer frente a la nueva realidad del campo.

La concentración y la defensa de la tierra en territorios indígenas en el Perú y Nicaragua

La movilización de pueblos indígenas en torno al problema de la tierra es una de las características del actual proceso de concentración que ocurre en América Latina, ya que las zonas de explotación de recursos naturales se encuentran en su mayor parte dentro de los territorios de estos pueblos. Como señala Eguren (2009), actualmente existe una mayor sensibilidad en las poblaciones indígenas en torno a la defensa de sus tierras no solo como espacio de producción sino como lugar de identidad y reproducción cultural, social y económica. Este hecho marca una diferencia importante frente al tipo de reivindicación y el modo de acción que tuvieron los movimientos campesinos del siglo pasado. Hoy existen otros instrumentos de lucha y otra posición de parte de estas poblaciones frente a los Estados nacionales y también frente al derecho internacional.

En esta sección se presenta el desarrollo de los conflictos en torno a la concentración de la tierra en el Perú y Nicaragua, que tienen la particularidad de producirse en territorios de pueblos indígenas. En el primer caso, los conflictos se caracterizan por la presencia de empresas mineras; mientras en Nicaragua la presión sobre el territorio del pueblo chorotega es ejercida por distintos actores sociales cuyas propiedades se superponen a la propiedad comunal del pueblo indígena, al cual el Estado reconoce débilmente su titularidad frente a la presión de economías locales que respaldan su propiedad a través de títulos individuales otorgados por los distintos gobiernos luego de la revolución sandinista.

El conflicto minero en el Perú

Las concesiones mineras en la Amazonía

Actualmente, 70% de la Amazonía peruana se encuentra lotizada, lo que abarca áreas naturales protegidas, territorios reservados para pueblos indígenas no contactados y territorios titulados de las comunidades nativas. Como señala el estudio, en los territorios de los pueblos wampis-awajum se calcula que existen 150 petitorios mineros que se han aprobado sin realizarse la consulta previa que señala como requisito el Convenio 169 de la OIT suscrito por el país.

La historia de vulneración de sus territorios llevó al pueblo awajum a iniciar un temprano proceso de titulación a fines de la década de 1970 para proteger sus tierras de la permanente presión que ejercían colonos, madereras, etc. Sin embargo, la intención de los wampis-awajum de formalizar la propiedad de sus distintas comunidades no fue atendida en su totalidad por el Estado. Un grupo de ellas no logró titularse y quedó en una situación de precariedad legal y fragilidad frente al nuevo proceso de concesiones mineras que empezaría a intensificarse en las décadas siguientes. Las trabas puestas por los organismos de Estado competentes evidenciaban la poca voluntad de protegerlas del

embate de las empresas extractivas. Por el contrario, el Estado facilitaba la vulneración de la propiedad comunal con el argumento de la modernidad y el desarrollo de la Amazonía a través de la inversión extranjera.

La salida que las organizaciones indígenas encontraron para proteger su territorio y el medio ambiente en el que viven fue solicitar que parte de este fuera declarado área natural protegida, lo cual iba en concordancia con los acuerdos que se tomaron luego de la guerra con Ecuador que establecían que, en las zonas de frontera de ambos países que estuvo en conflicto, se crearan zonas de protección ecológica. En ese marco, el pueblo awajum, ya a fines de la década de 1990, formó parte del proceso que planificó la formación de un parque natural cuyos límites coincidieran con los límites de sus comunidades. No fue hasta el año 2004 que, tras un proceso participativo llevado a cabo por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), se creó el Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor con un área de 152.873 hectáreas. El problema se inició al conocerse que desde 1995 la minera Afrodita tenía cuatro concesiones dentro del área destinada al parque.

La coincidencia de los distintos organismos del Estado con competencias sobre el tema de la minería al responder favorablemente las solicitudes de la empresa minera de autorización de explotación en la zona dejó clara la posición del Estado peruano de contravenir su propia política de protección ambiental, puesta de manifiesto con el proyecto de creación del parque, e ir en contra de la Constitución por permitir concesiones a empresas de capital extranjero en zona de frontera, con el fin de favorecer a la empresa Afrodita. Ante esta situación, la decisión del INRENA fue reducir el área del parque a 88.477 hectáreas, lo que dejaba parte del territorio wampis-awajum disponible para la explotación minera, sin que hubiera habido participación de estos pueblos en la decisión tomada.

Ni los procesos de titulación emprendidos desde los años setenta por los pueblos wampis-awajum, ni su voluntad de proteger el medio ambiente mediante la creación de un parque natural como forma de resguardar también los territorios de las comunidades sin titulación fueron estrategias efectivas frente a un Estado determinado a eliminar los obstáculos y favorecer la minería en la Amazonía. Al no ser atendidas estas propuestas, que buscaban caminos regulares para canalizar los intereses y las preocupaciones de los pueblos indígenas, la indignación de la población fue creciendo y se desencadenó el conflicto.

Estaba claro que no se los consideraba como interlocutores válidos, y que las estrategias puestas en marcha no eran efectivas frente a un Estado que se encontraba abiertamente a favor de la empresa minera. En ese contexto, la última estrategia que se plantearon fue la confrontación directa con el fin de que la empresa detuviese la fase de exploración en la zona y se retirase. En el 2008, luego de varios intentos de diálogo con la empresa por parte de los indígenas y con el apoyo de distintas organizaciones sociales como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDESEP), se produjo el desmantelamiento del campamento minero protagonizado por aproximadamente 2 mil

indígenas. El problema alcanzó su clímax a inicios de 2009 con la retención de seis trabajadores de la empresa que intentaron reanudar las tareas de exploración en la zona, sin la autorización de las comunidades.

El estudio describe un ciclo de conflicto que en los últimos años parece seguir el mismo patrón en todas aquellas situaciones en las que están involucradas empresas extractivas: los distintos gobiernos realizan un mal manejo de este tipo de situaciones y, en la mayoría de los casos, el enfoque de sus funcionarios es criminalizar a quienes se oponen a la minería, catalogándolos como provocadores contrarios al desarrollo del país. Por ello, los conflictos mineros suelen tener una escalada que termina en confrontaciones de fuerza con grandes costos humanos y materiales. Esta escalada se produce porque el problema no es visto desde el inicio en toda su magnitud, no se respeta a las comunidades y los pueblos indígenas como interlocutores válidos, no se da importancia a la manera en que conciben su propio desarrollo ni a la forma en la cual manejan los recursos naturales y, bajo esa óptica, resulta imposible plantear procesos de diálogo en los cuales la población tenga un contrapeso importante frente a la empresa y un Estado que favorece abiertamente este tipo de inversiones.

La demanda de los pueblos wampis-awajum contra la minera Afrodita fue incorporada a la plataforma de lucha del paro amazónico que se produjo en el Perú entre mayo y junio de 2009, que exigía la derogatoria de decretos que promovían el avance de las actividades extractivas en la Amazonía. El paro, que terminó con los trágicos sucesos de Bagua del 5 de junio, constituye un punto de inflexión que visibilizó ante el mundo la problemática de los pueblos indígenas peruanos. Sin embargo, el problema sigue latente y en la actualidad no es solo la empresa Afrodita la que continúa trabajando en la zona sino que siguen entrando nuevas empresas con fines de explotación minera. Esta situación se mantiene aun cuando se ha visto de qué manera los pueblos wampis-awajum se oponen a las actividades extractivas, pues para ellos el modelo de desarrollo no pasa por la extracción de minerales sino que entienden que la riqueza puede encontrarse de otra manera, como dice el estudio, a través de «[...] otro modelo de desarrollo que preserve la biodiversidad, aproveche los recursos forestales de manera racional y optimice las actividades sustentables como las piscigranjas y el cultivo de productos orgánicos».

Negociaciones asimétricas entre empresas y comunidad en los Andes

Una característica de la presencia de los proyectos mineros en ámbitos comunales, como es el caso de Michiquillay, es la relación de asimetría que se establece entre la empresa y la comunidad en torno a las negociaciones sobre las implicancias que tendrá la presencia de la nueva empresa en el territorio comunal, la afectación de los recursos y los beneficios que los comuneros tienen derecho a recibir por la venta y/o alienación de sus tierras. Cada comunidad en el Perú tiene sus particularidades en el manejo de sus recursos. En algunos casos, la comunidad como organización política ejerce mayor control sobre el acceso a la tierra, mientras en otros puede predominar el control individual o familiar de la posesión de la tierra. Las distintas formas en las cuales cada comunidad campesina ha configurado su cuerpo de normas para el manejo de sus recursos, la valoración que se

tiene sobre ellas, la historia de formación de la comunidad, sus luchas, fraccionamientos y alianzas constituyen una realidad en la cual los comuneros se ubicarán para afrontar las transformaciones que un proyecto minero significa.

En el Perú, una particularidad de la formación de las comunidades campesinas es que el proceso suele ocurrir a partir de sucesivos fraccionamientos, es decir, que tras la existencia de una «comunidad madre» se producen escisiones provocadas por distintas circunstancias y diferentes contextos, muchas veces vinculados con lograr una mejor ubicación de diálogo y representación frente al Estado para la obtención de recursos. Justamente, la comunidad campesina Michiquillay se formó a partir de la separación de la comunidad campesina La Encañada, de la cual era un anexo. En este caso, la separación fue motivada por el descubrimiento, en los años sesenta, de un yacimiento de cobre con contenidos de oro y plata que sería explotado por la American Smelting and Refining Company dentro del territorio del antiguo anexo, cuyos beneficios quería conservar la comunidad madre. Con el desmembramiento y su inscripción como comunidad campesina, Michiquillay obtendría la autonomía para asumir la representación de sus comuneros y el control sobre los recursos que estaban dentro de su territorio y colocarse en mejor posición frente a la empresa minera. A su vez, Michiquillay viviría un proceso de formación de sectores y anexos con sus propias particularidades históricas.

En Michiquillay, como señala el estudio, las particularidades de cada sector influyen en las distintas nociones de propiedad que existen en la comunidad. En cada sector, las dinámicas de uso y transferencia de la tierra han sido diferentes. En un sector prima una lógica de posesión más parecida al criterio privado, por la existencia de escrituras que respaldan la posesión de la tierra de cada familia. En otros sectores la propiedad es más precaria, ya que muchas familias han ido tomando posesión para su uso exclusivo de áreas que en un principio eran de uso comunal y, debido al cambio de valorización que se está produciendo, las reclaman como legítima propiedad. Si bien en un momento esta situación no planteaba un inconveniente, con la llegada de la empresa la legitimidad de la propiedad de estas familias empezó a ser cuestionada.

Estas diferencias entrarían en juego en la dinámica que se iniciaría con la llegada de la nueva minería a fines de la década de 1990. Tres proyectos se desarrollarían en la comunidad a partir del año 2005: Deborah, Lumina Copper y Anglo American (AA). Con el inicio del primer proyecto, la comunidad decidió dividirse en ocho sectores para establecer mejor la coordinación con la minera y porque había discrepancias en torno a aceptar o no la explotación. Las comunidades campesinas en el Perú están representadas por una junta directiva comunal reconocida por el Estado como una institución política con cierta autonomía. En el caso de Michiquillay, además de esta junta que en principio debía representar al conjunto de los sectores, se crearon juntas de administración locales para que cada sector pudiera tener un grupo de dirigentes que ejerciese la representación de los intereses de los comuneros frente a la empresa. Es interesante ver cómo, en este caso, la presencia de la empresa minera va transformando el modo de organización al interior de la comunidad. A partir de ese momento, los sectores y sus directivas irán cobrando

mayor poder que la junta directiva que representa al conjunto de la población. Esto se evidencia en el mayor control que estas ejercen progresivamente sobre las «tierras libres» de la comunidad. Alrededor de este tema surgirían, además, problemas de límites entre sectores pues no se establecieron claramente los linderos al momento de la división.

Un punto importante sobre el uso de las «tierras libres» que señala el informe es que, con la llegada de la empresa, estas «ya no representan únicamente capital natural sino que se son percibidas como capital financiero». De ahí que, en la nueva situación de explotación minera, los sectores hayan empezado a buscar estrategias para recuperarlas de la posesión familiar con el fin de acceder a un capital que antes dicho recurso no representaba.

El caso de Michiquillay es también interesante porque evidencia con claridad el modo en el cual empresa y comunidad entablan un proceso de negociación. Las negociaciones más importantes fueron con AA, que ganó la concesión en la zona en el 2007. La empresa planteó un mecanismo que no existe en la legislación peruana al cual llamó «Acuerdo Social», que en la práctica era un contrato entre la empresa y la comunidad donde se acordaban los términos de la explotación minera. En primer lugar, el proceso de votación sobre el acuerdo social tuvo limitaciones debido sobre todo al cuestionamiento de algunos sectores que argumentaban no conocer el documento y que los padrones de comuneros no se encontraban actualizados. Al final, el documento fue aprobado por la comunidad.

Otro punto importante de la negociación era el tema de las contraprestaciones que implicaban el pago de una cantidad de dinero, primero por el paso de la empresa por tierras comunales y, segundo, por la construcción de plataformas que afectarían tierras familiares y «tierras libres». En el primer caso, sobre los 14 mil soles (5 mil dólares de 2010) que la comunidad esperaba recibir, terminó aceptando solo 600 soles (214 dólares). Para el caso de la segunda, se pactó el monto de 6.150 soles (2.196 dólares) por hectárea. Lo que es importante destacar en este punto es que el Estado no cumple ningún papel como agente regulador ni con su responsabilidad de salvaguardar los intereses sociales y colectivos de los ciudadanos. Este es un rasgo característico del Estado neoliberal de los últimos tiempos: funcional para facilitar la inversión extranjera en el territorio pero relegado en la protección de los derechos sociales.

Como señala el estudio: «[...] la entrada de las empresas mineras está generando un cambio cualitativo en el tipo de conocimientos y el lenguaje utilizado para la gestión del territorio comunal». Como se ha indicado, el saneamiento de la propiedad es un elemento indispensable para otorgar seguridad a la inversión. En ese sentido, la empresa creó un catastro que ha pasado a ser el referente para determinar la posesión comunal y ha sido aceptado por la junta directiva. Así, la empresa se convierte en un «actor fundamental en la definición de la propiedad comunal», lo que le da mayor poder frente a la comunidad.

El conflicto de la propiedad en Nicaragua

En los diez años que duró el gobierno revolucionario no se logró sanear la titularidad de los nuevos propietarios. La fragilidad de la estructura agraria creada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional no haría tan difícil que, con la asunción del gobierno de la presidenta Violeta Chamorro y las nuevas políticas neoliberales de la década de 1990, se produjera una contrarreforma que significaría el regreso de anteriores propietarios quienes reclamaron sus antiguas posesiones. El resultado de estos procesos ha sido la existencia de una sobreposición de derechos de propiedad que afecta particularmente a los pueblos indígenas, entre estos los chorotega. Como señala Alegrett (2003), Nicaragua ha tenido que enfrentar problemas importantes debido a la inseguridad de la posesión de la tierra. Tanto las medidas dadas por la revolución como la contrarreforma y los posteriores acuerdos de paz han resultado en la coexistencia de distintos actores que se encuentran en conflicto por la propiedad de la tierra.

Como señala el estudio de caso, las cinco comunidades indígenas que forman el pueblo indígena chorotega fueron poseedoras de Títulos de Propiedad Real que adquirieron durante el periodo colonial, después de un proceso de delimitación y amojonamiento de los territorios. Sin embargo, no todas han logrado conservarlos a lo largo del tiempo. Aun así, ya sea a través de los títulos o de los mojones existentes en los límites comunales, los pueblos indígenas chorotega reclaman la posesión ancestral de sus tierras que hoy otros usufructúan y poseen dentro de su territorio.

Guardando las especificidades de cada país, el modo de propiedad que se configuró durante la Colonia sigue siendo un elemento importante para la definición que los pueblos indígenas tienen actualmente sobre sus tierras. Para los chorotega, el Título Real se mantiene como el documento más importante que respalda la propiedad de las comunidades sobre su territorio. Pero solo certifica frente al Estado aquello que en la memoria se guarda como una evidencia producto del pasado común que comparten con sus antepasados, quienes vivieron en esas tierras y las fueron dando en herencia a sus descendientes mediante sus propias normas y costumbres. Los chorotega cuentan con un reglamento que ordena el acceso de las familias a la tierra, sea para uso particular o comunal. Según el estudio:

El conjunto de los pueblos indígenas tiene un registro de propiedad comunal propio y la capacidad de otorgar escrituras sobre el uso y el goce de las tierras comunitarias. [...] el poseedor de esa escritura tiene libre acceso, derecho de trabajo y libre cosecha de los frutos de la tierra, [...] y la escritura le está destinada personalmente [...]. Los derechos de uso, goce o usufructo de los indígenas sobre la tierra son de por vida y pueden ser transmitidos por herencia.

Al momento de heredar esa tierra, los hijos tienen que hacer una nueva escritura. En el caso del arriendo a personas foráneas: «[...] el pueblo indígena otorga un derecho de uso por un periodo máximo de diez años mediante el pago de un *canon de arriendo*».

Así, ni todos los indígenas están registrados, ni muchos «foráneos» pagan el canon de arriendo. En el caso de los indígenas, muchas veces el acuerdo oral bastaba para respaldar la entrega de la tierra por parte de la comunidad a una familia, lo que ha llevado en parte a que en la actualidad no todos tengan registradas sus posesiones. El caso de los «foráneos» que no pagan el arriendo evidencia la existencia de una doble norma, la del Estado que se expresa localmente en las disposiciones municipales y la del pueblo chorotega que termina subordinada a la anterior.

Actualmente dentro del territorio comunal reconocido por el Título Real existen otros «propietarios» que están limitando el acceso de los indígenas a sus tierras. Por años, el territorio chorotega ha sido degradado como consecuencia de la tala indiscriminada. Actualmente su riqueza hídrica y la calidad de la tierra se encuentran muy afectadas. Este hecho ha producido una situación de escasez entre los chorotega, ya que las familias tienen una cantidad de tierra muy limitada para heredar. En ese contexto, el reclamo por el reconocimiento de los límites de su territorio se ha vuelto más urgente. Como se ha indicado, el actual conflicto tiene como base la existencia de múltiples documentos (títulos de reforma agraria, escrituras, contratos, etc.) que respaldan la propiedad de distintas personas sobre la misma tierra y evidencian el poco valor que le da el Estado al territorio como propiedad de los indígenas.

En el proceso de reconocimiento de sus derechos sobre su territorio, los chorotega reclaman que los agricultores y ganaderos foráneos paguen el canon de arriendo, no exigen su expulsión sino que haya un uso negociado y sostenible de los recursos por parte de los diferentes actores que conviven actualmente en el mismo territorio, sin degradar el medio ambiente principalmente a través de las prácticas de los agentes foráneos. Luchan también para que el Estado no dé por «libres» tierras que son parte del pueblo indígena, para ponerlas en venta. Es decir, que tanto el Estado como los actores que viven en el territorio reconozcan la autoridad indígena y respeten la pequeña agricultura familiar que hoy practican estos pueblos.

Como solución al desorden existente en la regularización de la propiedad el Estado promueve un programa de titulación individual; sin embargo, este mecanismo constituye para los chorotega una omisión a la propiedad colectiva del pueblo. Según el estudio, la población chorotega no desea obtener títulos individuales, sino fortalecer la propiedad colectiva de la tierra del pueblo indígena mediante el reconocimiento del título colonial que poseen.

Las regulaciones de la ampliación de la frontera agrícola en la Transamazónica en Brasil

Durante décadas, una de las soluciones para afrontar el problema de la tierra en Brasil fue la ampliación de la frontera agrícola en la Amazonía. Los programas que se ejecutaron, desde mediados del siglo pasado, aparentemente para llevar mayor desarrollo y modernidad a la zona, giraron en torno a esa estrategia que venía acompañada de proyectos de creación de nuevos asentamientos. En esos años, los procesos de colonización contribuían a la protección de un territorio en el cual el Estado tenía poca presencia. En ese sentido, la colonización del territorio amazónico aparecía como una oportunidad para resolver el problema de la población rural desposeída, los «sin tierra», a la vez que contribuía con la seguridad del territorio. La construcción de la carretera Transamazónica fue parte de esas reformas modernizadoras que pretendían desarrollar las economías de las nuevas familias asentadas y de toda la región.

Sin embargo, como señala el estudio de caso,³⁵ la solución se convirtió en un nuevo problema. Diversas políticas, como los incentivos a la industria agropecuaria, acabaron favoreciendo la explotación privada de los alrededores de la carretera Transamazónica y colocando a los pequeños productores inmigrantes en una situación de abandono por el Estado. Este proceso resultó en la degradación de las tierras a lo largo de la carretera, una creciente inseguridad sobre la tierra y un manejo forestal poco sostenible. Surgieron entonces los Proyectos de Asentamiento (PA) y los Proyectos de Desarrollo Sostenible (PDS) como una forma de regulación.

Los PA fueron creados en 1970 y hoy forman parte del Plan Nacional de Reforma Agraria, se centran más en los aspectos sociales y productivos de la reforma agraria y son percibidos por los beneficiarios como más permisivos frente a las restricciones ambientales vigentes para contener la deforestación. Por su parte, los PDS se crean en 1999 y combinan los aspectos sociales y productivos de la reforma agraria con preocupaciones ambientales, y refuerzan el cumplimiento de las reglas forestales.

En el 2001, se creó el PDS de Anapu, como resultado de los movimientos sociales encabezados por la religiosa Dorothy Stang que hicieron frente a la apropiación de los madereros y la ganadería extensiva, dividido en el PDS Esperanza y el PDS Virola-Jatobá. El objetivo de este proyecto era lograr la sostenibilidad de dos asentamientos en áreas forestales, es decir, mantener un equilibrio entre la calidad de vida de la gente y el impacto ambiental.

Inclusive con la creación de los PDS, los madereros y los ganaderos siguieron actuando dentro de estos territorios, ya que su gran extensión impedía que las asociaciones que se

³⁵ El análisis de este caso se basa en Vieira dos Santos et al. 2010.

crearon pudieran vigilarlos y protegerlos. Esta situación llevó, primero, al acuerdo entre las familias sobre un proyecto de manejo forestal y, después, a un proceso de negociación entre la empresa Vitória Régia y el PDS Virola-Jatobá para la aplicación de un Plan de Manejo Forestal. Los agricultores consideraban este plan muy ventajoso para la empresa ya que, mientras ellos tenían muchas restricciones en el uso de la madera, la empresa estaba autorizada a extraerla. El conflicto que se suscitó dejaba claro el comportamiento contradictorio del Estado que, sin tener clara una regulación agraria, ejercía un control sobre los recursos forestales que la población consideraba excesivo.

El PA de Ipanuma se creó en 1999 en el municipio de Altamira. El proceso se inició en 1998, cuando un grupo de familias provenientes del nordeste del país decidió ocupar parte del Área Naufal. Este hecho aceleró el trabajo del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que ya actuaba en esa zona, para organizar el asentamiento de 310 familias. En ese proceso se identificaron apropiaciones de grandes áreas por parte de distintas empresas. Al parecer, en el momento de regulación del asentamiento se identificó que parte del área era propiedad de un maderero. La regulación del asentamiento que finalmente logró realizar el INCRA no cambió la situación de los agricultores pues no se demarcaron los lotes, procedimiento necesario para el acceso a los recursos financieros del programa de reforma agraria.

Los tres asentamientos, dos PDS y una AP, presentan distintos modos en los que las familias ocupan la tierra y hacen uso de los recursos agrícolas. Diferentes factores intervienen en el modo en el cual las familias se mueven en el interior de estos asentamientos. Uno de ellos es el acceso a recursos biofísicos y la fertilidad del suelo que, junto con las restricciones para el uso de recursos naturales que existen en ellos, hacen que las familias pierdan autonomía y busquen otras fuentes de ingreso para la reproducción familiar. Otro factor es el nivel de organización interna que ha sido distinto en cada caso, pero necesario para la defensa de las familias frente a la ausencia del Estado. Por otro lado, las regulaciones agrarias se aplican con poco rigor y no tienen en realidad una influencia importante en la movilidad de las familias, ya que muchas de ellas venden o abandonan sus tierras sin informar al INCRA. Respecto del uso de los recursos forestales, se ha encontrado que en los PDS existe mayor control de las regulaciones por parte del Estado, mientras que en los PA esta es menor. Esta menor autonomía en los PDS no ha contribuido a una mayor movilidad de las familias.

Los agronegocios y los pequeños y los medianos productores en la costa del Perú y Uruguay

El avance de las empresas transnacionales en el campo de América Latina tiene un efecto en la estructura agraria que se expresa de distintas formas con el sino común de menos-cabar o subordinar a la pequeña y la mediana propiedad, como se ilustra en los caso de la agricultura de la costa peruana y el sector lechero en Uruguay.

Luego de la reforma agraria en el Perú, la desestructuración de las grandes haciendas en la costa trajo consigo la proliferación de pequeños y medianos productores, algunos con mayor éxito que otros en la producción y el mercado agrícola. La presencia de las transnacionales, que se han extendido a lo largo de la costa del país con fines principalmente agroenergéticos, ha afectado a la pequeña y la mediana propiedad como en el valle del Chira en el departamento de Piura, el valle de Motupe en el departamento de Lambayeque y el valle de Ica en el departamento del mismo nombre. De algún modo, esta situación ha forzado el establecimiento de nuevas relaciones de sociedad, arriendo, compra-venta de tierras, relaciones laborales basadas en la subordinación entre empresas y pequeños y medianos productores agrícolas. Sin duda, a lo largo del tiempo se ha producido un efecto de absorción del más grande sobre el más pequeño, en el cual la transnacional es el polo más fuerte y ocasiona efectos diferenciados sobre la pequeña y la mediana agricultura. Este mecanismo de acceso a la tierra y otros también utilizados por las transnacionales en la zona han configurado una nueva concentración de la propiedad en los valles mencionados.³⁶

Los medianos productores han logrado cierta movilidad y consolidación dentro del nuevo escenario agrícola de la costa, basados en la compra de tierras a los pequeños productores. Sin embargo, en los últimos tiempos se han visto en la necesidad de vender sus tierras o asociarse con las empresas agroexportadoras que funcionan en los valles, principalmente debido a los fenómenos climáticos que tienen fuerte intensidad en el norte del país.

Como en otros lugares, en esta zona del Perú la estructura agraria se caracteriza por la presencia mayoritaria de pequeños productores que aún poseen una cantidad importante de tierra. Ellos constituyen poblaciones que sobreviven al margen de la bonanza que caracteriza la producción de las empresas agroexportadoras. Se pueden identificar tres grupos de pequeños productores en la zona: pequeños productores asociados a proyectos productivos impulsados por ONG locales o por algunas empresas con las cuales son mínimas las posibilidades de negociación equilibrada, en tanto el productor depende de la empresa para acceder al mercado y contar con las certificaciones necesarias para la venta, por ejemplo, de productos orgánicos; pequeños productores tradicionales no

³⁶ El análisis sobre el caso peruano en este apartado se basa en CEPES 2010.

asociados cuya capacidad es aún más frágil para colocar a precios justos sus productos en los mercados locales y vulnerables al abuso de los intermediarios, fragilidad que ha sido una de las razones por las que han optado por vender sus tierras a las empresas agroexportadoras o trabajar como peones para estas; y productores de panllevar con parcelas de, como máximo, una hectárea.

Estos tres grupos atraviesan importantes dificultades que han hecho que su producción y el mantenimiento de sus tierras sean poco rentables para equilibrar la economía familiar.

Poco apoyo del Estado, endeudamiento, escasos recursos para acceder a sistemas de riego tecnificado y nula capacidad para responder ante situaciones de emergencia climática que ponen en riesgo la producción son parte de los motivos que han llevado a que parte de estos grupos vendan sus tierras a las empresas agroexportadoras.

Junto con la compra-venta, el arriendo de las tierras de los pequeños productores es otro de los mecanismos utilizados por las empresas para acceder a este recurso. Aunque las condiciones de estos contratos no sean las mejores, este mecanismo parece resultar una alternativa económica preferible frente a las dificultades que atraviesan en su actividad agrícola. Esta salida es comparativamente ventajosa en un contexto de desamparo por parte del Estado a la pequeña producción y en medio de una fuerte presión y demanda por tierras proveniente de los grupos empresariales que actúan en la zona.

El estudio del caso peruano revela algunos efectos significativos del proceso de concentración de la tierra sobre la vida social y laboral de los habitantes de estos valles. En el caso de los pequeños productores se puede ver cómo han pasado de dueños a peones de sus propias tierras. Los medianos productores, en cambio, si bien han vendido tierras a las empresas, también en algunas ocasiones han logrado convertirse en nuevos inversionistas de ellas. Otro efecto importante es la gestión del recurso hídrico en un contexto de escasez debido a diferentes factores, entre ellos la existencia de «[...] fenómenos naturales, sobreexplotación del recurso por formas intensivas de producción, falta de mantenimiento de la infraestructura de riego y mayor demanda del recurso por la ampliación de la frontera agrícola por parte de las empresas agroexportadoras» (CEPES 2010). Las empresas no participan en las juntas de regantes a pesar de usar el agua de dichas administraciones, actitud que forma parte de una conducta de poco interés de estos actores en la problemática social de los valles.

En general, lo que se puede comprobar en estos tres casos de la costa peruana es cómo la presencia de grandes corporaciones como Maple o el Grupo Romero transforma las relaciones de producción en el campo en la época actual. En ese sentido se convierten, en un contexto de precariedad de la pequeña producción agrícola, en los actores que pasan a resolver la demanda laboral existente en la zona. Del mismo modo, son un referente para conseguir proyectos productivos y de infraestructura dirigidos a mejorar, por ejemplo, los sistemas de riego o los caminos y, al igual que lo que sucede con las empresas mineras, desarrollan actividades de responsabilidad social; pero sin articularse a

planes de desarrollo mayores y, menos aún, en el marco de un plan de ordenamiento territorial que sea sostenible e impulsado desde el Estado.

Un caso similar en el que los pequeños y los medianos propietarios tienen que hacer frente a la presencia de las grandes corporaciones en el campo es el que se puede apreciar en Uruguay donde el sector lechero, tradicionalmente fuerte en el país, ha sufrido también un retroceso debido a la presión que se está produciendo en el campo a raíz de la extensión de los cultivos de soya y trigo y las plantaciones forestales. Inclusive así, y debido a una historia corporativa importante, el sector está logrando salir adelante a través de distintas estrategias.

En los últimos años, sin embargo, el sector lechero viene sufriendo cierto retroceso debido, en primer lugar, a la caída de los precios de los *commodities* de mediados de la década de 2000 y, en segundo lugar, a la competencia en torno a la tierra con otros sectores productivos vinculados a los agronegocios de monocultivo y la forestación orientada a la industria maderera. El estudio de este caso muestra cómo el sector lechero, a través de distintas estrategias, ha logrado hacer frente al embate de esta nueva situación en el campo.³⁷

El año 2000 el sector lechero controlaba 1,2 millones de hectáreas, la mitad en propiedad y la otra en arrendamiento; en el 2008 manejaba solo 849 mil hectáreas. En los nueve últimos años el sector ha sufrido una caída en el número de establecimientos dedicados a la producción lechera, si en el 2000 había 6.500, ahora existen 4.500. La reducción se ha debido fundamentalmente a la desaparición de las unidades de menor tamaño y el crecimiento de las que han logrado mantenerse frente a la expansión de la gran propiedad dirigida al monocultivo de soya y trigo, que de 2000 a 2008 pasó de ocupar 140 mil a 1,1 millones de hectáreas, y a la forestación que en igual lapso alcanzó el millón de hectáreas. Aun así, la producción lechera no ha dejado de crecer sostenidamente.

Dos características resaltan en la estrategia que el sector ha puesto en marcha para lograr sobrevivir en la nueva realidad del campo uruguayo. Una de ellas es haber adoptado una nueva tecnología que le ha permitido una mejora intensiva de la productividad y la competitividad, sin necesidad de incrementar el recurso tierra. La segunda es la existencia de un sistema cooperativo que ha definido al sector tradicionalmente; esto es, la importancia de una fuerte articulación entre las empresas y los productores que también ha impulsado la competitividad.

Otro factor, esta vez externo, que ha ayudado a esta competitividad frente a la agricultura y la forestación es la existencia de políticas favorables que se lograron tiempo atrás debido a las bondades que la producción lechera ha traído al país históricamente. Aun cuando los nuevos cultivos se vieron beneficiados por una nueva legislación, en el caso del sector lechero no se registra un retroceso significativo en la esfera política; sino que la institucionalidad creada en torno al sector ha sido un respaldo en los momentos de crisis.

³⁷ El análisis de este caso se ha hecho basado en Tamber y Giudice 2010.

En términos generales, los productores lecheros, a pesar de haber sufrido las consecuencias de la presión que ejercen los nuevos cultivos, han logrado reducir los costos y las pérdidas que podría haber producido la competencia por la tierra en el nuevo contexto gracias a la innovación tecnológica, una fuerte institucionalidad y la existencia de una relación favorable con el Estado.

5 Reflexiones finales

En abril de 2010, en el contexto de la presentación del Banco Mundial, organizaciones como La Vía Campesina, FoodFirst Information and Action Network (FIAN), Land Research Action Network, GRAIN y otras vinculadas con el movimiento social por la tierra alzaron su voz para denunciar el «acaparamiento de la tierra» que se está produciendo bajo la denominada «inversión agrícola», precisamente, promovida por el Banco Mundial. La acción fue una respuesta a los nuevos principios dados por dicho organismo en la búsqueda de reducir los riesgos de «la actual fiebre del sector privado por comprar tierras agrícolas». Los principios del Banco Mundial en este aspecto se pueden resumir así:

[...] «respetar» los derechos de los actuales usuarios a la tierra, el agua y otros recursos (pagándoles alguna indemnización), [...] proteger y mejorar los medios de vida a nivel familiar y de la comunidad (proporcionando empleos y otros servicios) y no dañar el ambiente.³⁸

La discusión que se plantea actualmente entre el movimiento social y la corriente que promueve las inversiones agrícolas se expresa justamente en la pretensión de estos principios. Para los primeros, este tipo de acuerdos solo busca ocultar el problema del actual acaparamiento bajo un manto de responsabilidad social que no interrumpiría sino daría continuidad a un proceso que a la vista está produciendo mayor pobreza, pérdida de autonomía alimentaria, desplazamiento de poblaciones, afectación de territorios indígenas, deterioro del medio ambiente, etc. Para los segundos, es decir el Banco Mundial y las grandes corporaciones, se lograría así una inversión más sostenible en el tema social y ambiental.

El tema puesto sobre la mesa, y que parece estar en el centro del debate, es cuál es el modelo de desarrollo agrícola y rural que permitirá a los pueblos salir de la situación de pobreza en la que se encuentran. Por un lado, está la posición que sustenta una explotación del campo basada en la gran propiedad y la producción en gran escala para la exportación, es decir el modelo actual, y, por otro, está aquella que plantea recuperar la producción de pequeña escala que reivindique además la agricultura familiar. Para unos se trata de corregir, léase mitigar, los impactos de las inversiones, y para otros, de cortar el problema de raíz, es decir, modificar las reglas de juego y reordenar, de alguna manera, las posiciones en el mapa de poder que existe actualmente en torno a la tierra a escala mundial.

En el ámbito regional, la expresión del enfrentamiento entre estos paradigmas es el conflicto que existe en América Latina como consecuencia de la apertura de los mercados y el modo en el cual los poderes nacionales orientan sus políticas bajo el eslogan del

³⁸ Véase <<http://www.grain.org/o/?id=104>>.

desarrollo. Hoy en día, las políticas se deciden de acuerdo con la demanda del mercado, lo que ha generado que la planificación de la inversión interna esté en función de los postores que aparezcan y que cada megaproyecto sea visto como la panacea que traerá el desarrollo. No existe un ordenamiento real del territorio bajo consideraciones sociales y ambientales que guíen las políticas, por el contrario, se pretende que el crecimiento económico será consecuencia directa de la entrada del capital extranjero; a pesar de que durante estos años de supuesto desarrollo económico en América Latina la distribución de la riqueza ha sido excluyente y las ganancias nuevamente se han repartido entre las compañías y los grupos económicos nacionales.

Este enfoque permite ver una de las paradojas que suelen darse cuando se habla de desarrollo. Desde hace décadas, el Banco Mundial y las distintas agencias de cooperación de diferentes países vienen introduciendo estrategias y ayudas en los países latinoamericanos para que se cuide el medio ambiente, con equidad y enfoque de género, entre otros principios. Sin embargo, al mismo tiempo, las políticas de estos gobiernos, como Estados Unidos o España, forman parte de la estructura que ha puesto en riesgo el medio ambiente y la seguridad alimentaria. En mayo de 2010, Oliver de Shutter, relator especial de Naciones Unidas sobre derechos alimentarios, dejó claro el paralelismo existente en las orientaciones promovidas por las instituciones internacionales: «[...] por un lado, éstas deben contribuir a enfrentar problemas como la inseguridad alimentaria, la pobreza rural y el cambio climático. Pero, por otro lado, las mismas instituciones están proponiendo códigos de conducta para guiar el proceso llamado de *'land grabbing'*» (Eguren 2010).

El problema de la gran propiedad siempre ha traído consigo la concentración de poder. Esa fue la gran constatación que impulsó las reformas agrarias del siglo pasado. Hoy, los conflictos en torno a la tierra que se están produciendo en el continente nos muestran cómo los nuevos actores de esta época se han ubicado en un nuevo campo de confrontación. Las estrategias son otras, quizás lo único que ha permanecido es la tierra, y si antes fueron los movimientos campesinos los que supieron exigirla, hoy son los pueblos indígenas los que esperan poder defenderla y recuperarla.

Bibliografía

- ALDERETE, A. (2005). *El problema de la tierra en Paraguay*. Asunción: Servicio Jurídico Integral Para el Desarrollo Agrario [Seija] (mimeo). Disponible en www.landaction.org/gallery/ElProblemaDeLaTierraEnParaguay.doc.
- ALEGRETT, R. (2003). «Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina». *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, N° 2. (Revista de la Food and Agriculture Organization [FAO]). Disponible en <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t0b.htm>.
- ASOCIACIÓN POR UNA TASA A LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS ESPECULATIVAS PARA AYUDA A LOS CIUDADANOS (ATTAC) Argentina / FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS (FISYP) Argentina. (2008). *Dossier Botnia S.A.* Buenos Aires: ATTAC / FISYP.
- BARTRA, A. (2003). *Cosechas de ira*. México, D. F.: Ítaca.
- BRAVO, E. (2007). *Agrocombustibles y el fortalecimiento de los agronegocios en América Latina*. Disponible en: <http://www.accionecologica.org/transgenicos/agrocombustibles-y-el-fortalecimiento-de-los-agronegocios-en-america-latina>.
- BURNEO, M. L. y A. CHAPARRO. (2010). *Michiquillay: dinámicas de transferencia y cambios en los usos y la valoración de la tierra en el contexto de expansión minera en una comunidad campesina andina*. Roma / Lima: International Land Coalition (ILC) / Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) / Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
- BURNEO, Z. (2007). «Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú». En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo, pp. 153-257.
- CENTRO NICARAGÜENSE DE OPINIÓN CIUDADANA (CENOC). (2005). *Propuesta de Reforma Agraria Integral*. Ciudad de Guatemala: Magna Tierra.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (2009a). «Especial: concentración de tierras». *La Revista Agraria*, N° 107, mayo, pp. 7-19. Lima.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (2009b). «Concentración de tierras en América Latina». *La Revista Agraria*, N° 113, noviembre, pp. 6-8. Lima.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (2010). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú*. Roma / Lima: International Land Coalition (ILC) / Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2010). *Reporte de conflictos sociales*, N° 74, abril. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad.

- DE ITA, A. (2003). *México: impactos del PROCEDE en los conflictos agrarios y la concentración de la tierra*. México, D. F.: Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM). Disponible en www.landaction.org/gallery/Mon%20PaperMEXICOspan.pdf.
- DEL CASTILLO, L. (2003). «Reforma y contrarreforma agraria en el Perú». En *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: Plural, pp. 255-284.
- DURAND, A. (2010). *¿Tierras de nadie? Actividad extractiva, territorio y conflicto social en la Amazonía peruana: el río Cenepa*. Roma / Lima: International Land Coalition (ILC) / Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) / Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).
- EGUREN, F. (2006). «Reforma agraria y desarrollo en el Perú». En F. Eguren (editor). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: CEPES, pp. 11-31.
- EGUREN, F. (2009). *La experiencia de las reformas agrarias en América Latina: una visión andina*. (Exposición en la Asamblea de ILC en Katmandú). Disponible en: http://cendoc.cepes.org.pe/CEPES/boletines/sites/default/files/FERNANDO%20EGUREN_Exposicion%20en%20Asamblea%20Nepal_Reformas%20Agraria%20AL.pdf.
- EGUREN, F. (2010). «Inversión y agricultura: retos para los pequeños productores». *La Primera* [Lima]. Disponible en: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas/inversion-y-agricultura-retos-para-los-pequenos-productores_63050.html.
- EL PAÍS. (2010). Dossier: «Brasil. El nuevo líder, visto de cerca». *El País* [Madrid]. 16 de mayo.
- FOODFIRST INFORMATION & ACTION NETWORK (FIAN). (2000). «La reforma agraria en Honduras». En *Campaña Global por la Reforma Agraria (CGRA): Pan, Tierra y Libertad*. Disponible en <http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/la-reforma-agraria-en-honduras/pdf>.
- GALEANO, E. (1971). *Las venas abiertas de América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI.
- GÓMEZ, S. (2006). «Reforma agraria y desarrollo rural en Chile». En F. Eguren (editor). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: CEPES, pp. 67-81.
- GONZÁLEZ, R. (2009). «Nicaragua: Dictadura y revolución». *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde El Caribe*, año 6, Nº 6. Barranquilla: Universidad del Norte. Disponible en: http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/memorias/memorias_10/articulos/Investigacion/Art.NO8Nicaragua.pdf.
- INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA (ISTA). (2005). *Reforma agraria y desarrollo rural en El Salvador*. San Salvador: ISTA. Disponible en: <http://www.icarrd.org/sito.html>.

- JORDÁN, F. (2003). «Reforma agraria en el Ecuador». *Seminario Internacional: Resultados y Perspectivas de las Reformas Agrarias y los Movimientos Indígenas y Campesinos en América Latina*. La Paz: Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- KINZER, S. (2005). *Todos los hombres del Sha. Un golpe de Estado norteamericano y las raíces del terror en Oriente Próximo*. Barcelona: Debate.
- MACKINLAY, H. (2006, noviembre). «Agronegocios y globalización en México: 1992-2006». VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Grupo Temático 28: *Complejos agroindustriales y globalización agroalimentaria*. (Realizado en Quito). Disponible en: [<www.alasru.org/.../28%20GT%20Horacio%20Mackinlay.pdf>](http://www.alasru.org/.../28%20GT%20Horacio%20Mackinlay.pdf).
- MACKINLAY, H. y J. DE LA FUENTE. (1996). «La nueva legislación rural en México». *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, Nº 25, pp. 73-95. Lima: CEPES.
- MONACHON, D. y N. GONDA. (2010). *Liberalización de la propiedad versus territorios indígenas en el norte de Nicaragua: el caso de los chorotegas*. Roma / Managua: International Land Coalition (ILC) / Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) / Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF).
- QUINTANA, V. (2003). *Por qué el campo mexicano no aguanta más*. Disponible en [<www.conveagro.org.pe/.../El campo no aguanta mas Quintana>](http://www.conveagro.org.pe/.../El_campo_no_aguanta_mas_Quintana).
- RED DE ECOLOGÍA SOCIAL (REDES)-AMIGOS DE LA TIERRA URUGUAY. (2008, mayo). *Informe sobre Botnia*. Tribunal Permanente de los Pueblos sobre las transnacionales europeas en América Latina y El Caribe reunido en Lima.
- RIVAS, C. (2008). *El café en Nicaragua. Análisis y descripción del comportamiento del rubro*. Disponible en [<www.monografias.com/trabajos-pdf/cafe.nicaragua/cafe-nicaragua.pdf>](http://www.monografias.com/trabajos-pdf/cafe.nicaragua/cafe-nicaragua.pdf).
- RODRÍGUEZ BAENA, V. (2008). *El proyecto de reforma agraria en Guatemala. Motivos del fracaso*. Lebrija Digital. Disponible en [<http://www.lebrijadigital.com/web/content/view/1244/76/>](http://www.lebrijadigital.com/web/content/view/1244/76/).
- TAMBLER, A. y G. GIUDICE. (2010). *La competencia por la tierra de los productores familiares lecheros del Uruguay y sus estrategias para enfrentarla*. Roma / Montevideo: International Land Coalition (ILC) / Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) / Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).
- URIOSTE, M. y C. KAY. (2006). «La reforma agraria inconclusa en el Oriente de Bolivia». En F. Eguren (editor). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: CEPES, pp. 33-47.

- VEIRA DOS SANTOS, I., N. MIYASAKA PORRO y R. PORRO. (2010). *A intervenção no desmatamento e a estabilidade no acesso à terra: Estudo comparativo entre duas modalidades de regularização fundiária na Transamazônica, Brasil*. Roma / Belém do Pará: International Land Coalition (ILC) / Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CISEPA-PUCP) / World Agroforestry Centre (ICRAF) / Núcleo de Agricultura Familiar-Universidad Federal de Pará (NAEF-UFPA).
- YAGENOVA, S. y R. GARCÍA. (2009). «Guatemala: el pueblo de Sipakapa versus la empresa minera Goldcorp». En *Análisis de Casos. Observatorio Social de América Latina* (OSAL), año X, Nº 25. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal25/05yage.pdf>.
- ZAPATTA, A., P. RUIZ y F. BRASSEL. (2008). «La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias». En F. Brassel y M. Laforgue (editores). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE), pp. 36-47.

Páginas en Internet

Portales institucionales

<<http://www.grain.org>>
<<http://farmlandgrab.org>>
<<http://www.landaction.org>>
<<http://www.ecoport.net>>
<<http://www.pwc.com/es>>
<<http://www.cifca.org>>
<<http://www.sucre-ethique.org>>
<<http://www.peacewatch.ch>>
<<http://www.agrocombustibles.org>>

Portales empresariales

<<http://www.camposol.com.pe>>
<<http://www.goldcorp.com>>
<<http://www.palixcan.com/>>
<<http://www.louisdreyfus.com/>>
<<http://www.mimaseca.com/es/>>
<<http://www.bunge.com/>>

Medios de comunicación

<Land Research Action Network: <http://www.landaction.org/spip/?lang=en>>
<<http://elcomercio.pe>>
<<http://www.diariolaprimeraperu.com>>
<<http://www.periodicos-de-honduras.com>>
<<http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=9695>>

Video

Sipakapa no se vende / Sipakapa qal k'o pirk'ey xik

<<http://www.youtube.com/watch?v=L1N8I54zong>>
<<http://www.youtube.com/watch?v=Q20YxkM-CGI>>



Este informe se coloca en el marco de la iniciativa sobre las presiones comerciales sobre la tierra (CPL). Si desean recibir más informaciones sobre la iniciativa o sobre los socios que han participado, por favor contacte a la secretaria de la Coalición.

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Secretaria

Via Paolo di Dono, 44
00142 – Roma, Italia
tel: +39 06 5459 2445

fax: +39 06 5459 3628
info@landcoalition.org
www.landcoalition.org