



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



Presiones comerciales sobre la tierra en el mundo

Problemática y marco conceptual

ABRIL 2009

Documento preparado por AGTER
Autores: Michel Merlet, Clara Jamart
con la colaboración de Mathieu Perdriault y Samuel L'Orphelin

Reconocimientos y contactos



www.landcoalition.org

Nuestra Visión

Garantizar el acceso equitativo a la tierra y su control reduce la pobreza y ayuda a afianzar la identidad, la dignidad y la integración.

Nuestra Misión

Una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que trabajan en colaboración para fomentar y garantizar el acceso equitativo a la tierra, y su control sobre ella, de hombres y mujeres pobres mediante la promoción, el diálogo y la creación de capacidad.



AGTER es una asociación sin fines de lucro de derecho francés. Fue creada en marzo de 2005 por un grupo de personas de diferentes orígenes quienes participaron a diversos trabajos o intercambios entre actores de organizaciones de la sociedad civil sobre problemas de acceso a los recursos naturales y a la tierra.

La iniciativa sobre las Presiones Comerciales sobre la Tierra es suportada por:



Comisión Europea



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



Buitenlandse
Zaken

Ministerio holandés de Asuntos Exteriores

La Coalición les agradece enviar copias de publicaciones que hacen referencia a esta como fuente.

PRÓLOGO	1
1. INTRODUCCIÓN	3
2. ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS “PRESIONES COMERCIALES SOBRE LA TIERRA”?	4
2.1. LOS MERCADOS DE CIERTOS BIENES Y SERVICIOS COMO MOTORES DEL FENÓMENO	4
2.2. DISTINTAS MOTIVACIONES PARA DISTINTOS ACTORES	5
2.2.1. Actores privados, empresarios, inversionistas	5
2.2.2. Estados “Inversionistas”	5
2.2.3. Estados “Anfitriones”	6
2.2.4. Autoridades políticas locales	6
2.2.5. Habitantes de las zonas en cuestión	6
2.2.6. Socios en el desarrollo	6
2.3. LA GOBERNANZA Y LA NATURALEZA DE LOS SISTEMAS DE DERECHOS A LA TIERRA Y LOS RECURSOS	6
2.3.1. Dos situaciones distintas: privatización y concentración	6
a. Situación 1. La venta o cesión vía arrendamiento enfitéutico de la tierra sujeta a lo que puede llamarse, para simplificar, un sistema “basado en la costumbre”	6
b. Situación 2. La venta o cesión vía arrendamiento enfitéutico de la tierra que ya está sujeta a un sistema de tierras basado en la propiedad privada	7
2.3.2. Sistemas de derechos y control de la sociedad y mecanismos de gestión	7
a. Repaso de los principales procesos históricos que establecen derechos a la tierra y los recursos naturales	7
b. Toma tiempo crear mecanismos sostenibles de gobernabilidad	8
2.4. LA CAPTURA DE RENTA ES VITAL PARA LA APUESTA	9
2.5. PÉRDIDA DE CONTROL DE LOS HABITANTES SOBRE LOS TERRITORIOS, LA TIERRA Y LOS RECURSOS	10
2.5.1. Condiciones que conducen a la pérdida de control de la tierra y los recursos	10
2.5.2. Los distintos mecanismos	10
a. Breve repaso de los principales sistemas legales	10
b. Obtención de derechos de propiedad	11
c. Sistemas de concesiones de largo plazo, fideicomisos de tierra	12
d. Mecanismos que no cubren la tierra directamente	12
2.6. ¿QUÉ TIERRAS Y QUÉ POBLACIONES?	13

3. ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS PRINCIPALES PARA LA SOCIEDAD Y QUÉ OPORTUNIDADES PODRÍAN SURGIR?	14
3.1. OPORTUNIDADES	14
3.1.1. Desarrollo de recursos sin utilizar	14
3.1.2. Alivio de la pobreza	14
3.1.3. Mitigación del daño a la biodiversidad natural	15
3.2. RIESGOS	15
3.2.1. Riesgos provocados por una fuerte fluctuación de los precios	15
3.2.2. Riesgos de nuevos conflictos	16
3.2.3. Riesgos para la seguridad alimentaria	16
3.2.4. Riesgos ambientales	16
3.2.5. Riesgo de destrucción masiva de la pequeña producción	16
4. ¿CÓMO PUEDEN EVITARSE LAS CRISIS ECONÓMICAS, SOCIALES Y ECOLÓGICAS DE GRAN MAGNITUD Y CÓMO PODEMOS COMENZAR A OPTIMIZAR EL USO DE LA TIERRA Y LOS RECURSOS DEL PLANETA?	18
4.1. ¿CÓMO PUEDEN LOS “HABITANTES” DE LAS ZONAS EN CUESTIÓN BENEFICIARSE DE LAS NUEVAS OPORTUNIDADES COMERCIALES? ACLARACIÓN DE LO QUE ESTÁ EN JUEGO	18
4.2. LAS CONDICIONES MÍNIMAS NECESARIAS EN EL CORTO PLAZO	19
4.3. ÁREAS POTENCIALES DE TRABAJO EN EL MEDIANO PLAZO	19
4.4. EXIGENCIAS A ESCALA PLANETARIA	20

PRÓLOGO

En la 11ª Sesión del Consejo de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), dicho Consejo, altamente preocupado por las posibles consecuencias del creciente interés comercial en la tierra sobre las poblaciones de usuarios de tierras pobres y vulnerables, decidió que esta problemática debería ser objeto de acción colectiva por parte de la Coalición.

Esto fue el punto inicial de una iniciativa global de la Coalición articulada en torno a distintos componentes, siendo uno de ellos un estudio global que pretende comprender los impactos actuales y previstos de las presiones comerciales sobre la tierra en la pobreza, y explorar posibles soluciones de política y operativas dirigidas tanto a mitigar los impactos negativos como permitir a los usuarios pobres de la tierra que se beneficien de las posibles oportunidades. (www.landcoalition.org/program/cpl_index.html)

El presente trabajo es parte del estudio de alcance Proyecto de Investigación en Colaboración acerca de Presiones Comerciales sobre la Tierra de la ILC para el cual AGTER (www.agter.asso.fr), miembro de la misma, fue contratado en nombre de los miembros de la ILC. Este trabajo es un análisis de antecedentes con el objeto de identificar las problemáticas principales y un marco conceptual para un Informe Global por miembros y socios de la ILC que se presentará en la segunda mitad de 2010.

Secretaría de la ILC

Abril 2009

1. INTRODUCCIÓN

Durante varios meses ha estado circulando información en los medios de comunicación y en Internet sobre casos de empresas, por lo general extranjeras, que toman el control de grandes cantidades de tierras cultivables en numerosos países.

El informe de octubre de 2008 de la ONG GRAIN¹ menciona una serie de casos basados en la información recopilada de Internet y la prensa. Es correcto al insistir en que el fenómeno de la toma de tierras no es nuevo, y analiza sus especificidades e implicaciones. Varios estudios² de largo plazo se están realizando o están siendo preparados para definir mejor el fenómeno.

Nuestra meta aquí es presentar un vistazo relativamente detallado de la problemática basado en conceptos coherentes y operativos. Un trabajo previo de este tipo es indispensable a fin de elaborar una propuesta precisa de programa de trabajo basado en los recursos humanos y materiales de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC).

Hemos excluido el área de la tenencia de la tierra urbana del alcance de las reflexiones dado que en este momento no cae bajo las atribuciones de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.³

Debemos comenzar aclarando el significado de la frase “presiones comerciales sobre la tierra”. Para hacerlo, comenzaremos con una revisión de los motivos de los distintos actores involucrados. Luego abordaremos dos áreas que son cruciales para comprender el fenómeno – los distintos sistemas de derechos a la tierra y los recursos, y las rentas⁴. Luego veremos cómo los habitantes de las áreas en cuestión pierden control de los territorios, la tierra y los recursos naturales; y examinaremos la magnitud de las áreas superficiales y las poblaciones involucradas.

Posteriormente examinaremos los principales riesgos que estos procesos implican para las sociedades involucradas y algunas veces para la humanidad como un todo: los riesgos sociales y políticos del conflicto, la exclusión y el aumento de la desigualdad, los riesgos de poner en peligro a la seguridad alimentaria, los riesgos ecológicos, y los riesgos de la consolidación de la agroindustria (grandes empresas agrícolas con personal asalariado) y la desaparición de sistemas de producción domésticos que parecen más capaces de llenar las distintas necesidades de la humanidad.

Finalmente, comenzaremos a explorar las condiciones bajo las cuales los habitantes de las zonas en cuestión, los pobres, podrían tener “nuevas oportunidades comerciales” al distinguir las condiciones mínimas de corto plazo para evitar las peores posibilidades de mediano plazo, y las exigencias de largo plazo a nivel de todo el planeta.

¹ Ver: GRAIN. *¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008* – Octubre de 2008. www.grain.org

² Ver las propuestas del estudio de alcance.

³ Existen numerosas analogías entre la toma de tierras urbana y la toma de tierras rurales, pero esto no es nuestro foco aquí.

⁴ En este documento, la palabra renta se utiliza para referirse al ingreso no devengado de la tierra y los recursos naturales, tal como fue utilizada por los economistas clásicos del siglo XIX.

2. ¿EN QUÉ CONSISTEN LAS “PRESIONES COMERCIALES SOBRE LA TIERRA”?

Presiones comerciales, tomas de tierra, inversiones, etc. las palabras varían de acuerdo con las posiciones de quienes las usan. ¿Qué son? ¿Quiénes son los principales actores y qué los motiva? ¿Qué es lo nuevo en todo esto? ¿Son cosas de un día o fenómenos estructurales? ¿Cuál es la magnitud del fenómeno y qué cubren en términos de tierra y las poblaciones directamente involucradas por su potencial desarrollo?

Veamos primero qué es lo que impulsa estos fenómenos y los motivos de los actores principales que tienen papeles clave en los procesos de compra o arrendamiento a largo plazo de grandes cantidades de tierra en África, Asia, América Latina y Europa Oriental.

2.1. Los mercados de ciertos bienes y servicios como motores del fenómeno

Los rápidos cambios en los precios en ciertos mercados y la previsión de probables aumentos en los precios estimados están en la raíz de la toma del control de grandes cantidades de tierra y manifestaciones de interés en la compra o arrendamiento a largo plazo de tierras que hemos visto durante varios meses.

Estos bienes son en esencia los siguientes:

Agrocombustibles

Un creciente mercado mundial ha surgido en torno a los agrocombustibles, como sustitutos de la energía fósil. La demanda de agrocombustibles y su precio depende en gran medida de las políticas públicas de ciertos estados que hacen obligatoria la inclusión de un porcentaje de estos productos en el combustible utilizado para transporte, o que les otorgan ventajas fiscales y subsidios. De otro modo, el desarrollo de los agrocombustibles está directamente vinculado con el precio del petróleo.⁵

Alimentos básicos de primera necesidad

Los precios de los principales productos alimentarios básicos aumentaron de manera drástica en 2007 y a

principios de 2008 por distintas razones, incluyendo notablemente el crecimiento de los agrocombustibles, los problemas climáticos en años anteriores, la reducción en los inventarios de seguridad, y un aumento en la demanda entre las clases medias de algunos países emergentes. Este aumento revierte una larga fase de tendencia a la baja de 100 años que fue interrumpida a mediados de la década de 1970 por un efímero período de alza de precios.⁶

Recursos forestales

Aquí, debemos distinguir entre dos tipos de bienes de muy distintas naturalezas: (1) Madera y productos forestales no maderables, cuya demanda ha aumentado con el crecimiento de los países emergentes, al igual que la demanda por los productos minerales básicos; y (2) servicios ambientales, con el establecimiento de mercados de derechos de polución, créditos por carbono, que hacen posible la obtención de recursos a cambio de sembrar árboles o a través de mecanismos que hasta el momento son voluntarios basados en las promesas de no cortar los bosques (mecanismos REDD Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques).

Aún más, durante más o menos largo tiempo, cierto número de otros mercados ha generado presiones sobre la tierra.

Turismo

El desarrollo del turismo ya ha generado un creciente interés en las zonas costeras y todas las áreas de interés particular debido a la belleza del paisaje, la riqueza de la flora y la fauna, y/o la posibilidad de participar en actividades de diversión específicas.

⁵ La caída en 2008 en el precio del barril de petróleo provocó el cierre o detuvo la construcción de fábricas de agrocombustibles en EE.UU. y Europa.

⁶ Uno debe mantener presente el orden de magnitud. En moneda constante, el precio del trigo se ha dividido por 7 en 120 años. Estas tendencias de largo plazo algunas veces muestran picos al tener variaciones de corto plazo muy agudas. Si bien los precios se duplicaron en 2007-08, para octubre de 2008 habían retrocedido a su nivel de julio de 2007. La pregunta real es si pueden formarse o no aumentos estructurales debido a la creciente población mundial y las nuevas condiciones en competencia por la tierra.

Recursos mineros y energéticos

Esto no es nuevo, pero el fuerte aumento en la demanda de los países emergentes ha aumentado la presión sobre las regiones y países que tienen riqueza en forma de minerales o petróleo.

Urbanización

El gran aumento en el porcentaje de la población que vive en las ciudades está provocando que las zonas urbanas se extiendan, por lo general, sobre tierras cultivables. Esto puede crear conflictos y presiones muy fuertes.

También debemos mencionar los intereses relacionados con el agua y su distribución, así como los retos que surgen con respecto al uso de los recursos pesqueros.

En todo caso, la dinámica específica de ciertos mercados de bienes y servicios pone presión sobre los recursos que les permiten ser producidos y vendidos.⁷

2.2. Distintas motivaciones para distintos actores

2.2.1. Actores privados, empresarios, inversionistas

Las motivaciones de los actores privados, los inversionistas y los empresarios son claras: maximizar las utilidades y remunerar a sus accionistas, o en otras palabras, “hacer negocios”.⁸ Para esto, poco importa si producen agrocombustibles o alimentos, explotan bosques, minas u otros recursos (agua, biodiversidad, etc.), o desarrollan proyectos turísticos. Las mejores opciones se eligen de acuerdo con las oportunidades disponibles y la situación actual. Dado que el capital en esencia es móvil, el largo plazo no es una preocupación pertinente siempre y cuando el inversionista pueda recuperar su inversión junto con la esperada utilidad. Tal como GRAIN⁹ señala, las empresas de inversión están ahora buscando oportunidades de inversión relacionadas con la producción agroalimentaria o de agrocombustibles, y están listas para asumir el control de la tierra si parece necesario para proteger estas operaciones.

Las clásicas inversiones en bienes raíces que también interesan a las instituciones financieras son un caso específico de búsqueda de utilidades. Ellas apuestan al valor de mercado que el activo podría adquirir en función de los cambios en los mercados conectados con sus usos. Basadas en la información que tienen

pero que otros no tienen, o en un análisis de evoluciones predecibles, ellas prevén la aparición de ganancias de capital en bienes raíces.

2.2.2. Estados “Inversionistas”

Las motivaciones de los estados “inversionistas” que a menudo llevan o acompañan a estas empresas privadas en el extranjero son de distinta naturaleza. Ellos alegan que buscan cómo asegurar la seguridad alimentaria de sus propias poblaciones a través de la producción en el extranjero de alimentos y/o productos agrícolas básicos para sus fincas ganaderas, o la producción de agrocombustibles para mejorar su autosuficiencia energética (GRAIN, 2008). Con poca tierra agrícola por habitante, dicen que quieren encontrar métodos de suministro que sean más seguros que los mecanismos clásicos del mercado mundial. Para hacerlo, establecen “políticas de cooperación” y convenios intergubernamentales que prevén la firma de contratos con grandes empresas nacionales o multinacionales privadas con las cuales tienen vínculos estrechos. Esta práctica no es nueva por sí misma; es similar a prácticas antiguas con concesiones petroleras y el tratamiento del agua. Lo que es bastante nuevo es que el campo de intervención tiene que ver con alimentos y agricultura para producción de energía, y los posibles conflictos entre los usuarios históricos y los nuevos productores.

⁷ Señalemos un proceso que no está directamente vinculado con los mercados: las políticas de conservación que hacen santuarios de áreas protegidas, y algunas veces tienen impacto local significativo sobre el acceso de la población a la tierra.

⁸ Ver el estudio de referencia producido cada año por el Banco Mundial sobre este importante objetivo.

⁹ Op. cit.

2.2.3. Estados “Anfitriones”

Las motivaciones de los estados “anfitriones” que acogen estos proyectos son diferentes. Ellos comienzan con la observación de que “necesitan inversiones extranjeras” para desarrollarse. Su análisis se basa en el postulado de que los productores nacionales tradicionales no saben cómo utilizar los recursos de manera óptima y/o que ni los productores ni ellos mismos cuentan con suficientes recursos financieros y/o técnicos para lograr el éxito.¹⁰ Señalan la sub-utilización o no utilización de una gran parte de tierras cultivables, recursos hídricos, etc. Tratan de alcanzar acuerdos que presentan como acuerdos “de ganar-ganar” para poderse desarrollar. A menudo recurren al hecho de que son “soberanos” y pueden hacer lo que quieran con los recursos de tierra del país que a menudo “poseen” formalmente (propiedad estatal). Como sus gobiernos en general son electos, se supone que sus decisiones reflejan la opinión de la mayoría.

Sin embargo, estas decisiones quizás algunas veces pueden estar motivadas por intereses específicos distintos al interés general: intereses electorales de corto tiempo, intereses privados de los líderes (con o sin corrupción).

2.2.4. Autoridades políticas locales

Los órganos políticos locales quizás tengan también razón para apoyar y participar en estos fenómenos. Los órganos políticos intermedios (estados, regiones, provincias, etc.), cacicazgos locales o gobiernos locales (municipios, etc.) quizás, cuando existen y pueden hacerlo, se comportan de la misma manera que los gobiernos de países anfitriones.

2.2.5. Habitantes de las zonas en cuestión

Otros actores privados, los ocupantes o los titulares de derechos a la tierra en cuestión, los “pobres” pueden en algunos casos tener un interés o pensar que tienen un interés en apoyar la instalación de empresas porque reciben lo que parece ser para ellos una compensación considerable por la venta o alquiler de su tierra, porque esperan que se les den trabajos, porque la empresa promete construir un camino o carretera para hacer su poblado más accesible, etc.

Sin embargo, parece que en este momento ellos no son los actores principales en el proceso en marcha.

2.2.6. Socios en el desarrollo

Algunos socios (estatales y no estatales) en el desarrollo por mucho tiempo han expresado que debe invertirse más en la agricultura. Otros buscan inversionistas para apoyarles: esto es cierto para un gran número de instituciones financieras para el desarrollo.

Algunas veces dudan si los mecanismos vistos hoy en día están bien cimentados, pero muchos quisieran poder apoyar “mejores prácticas” o ayudar a establecer códigos de “buena conducta” (Banco Mundial, pero también la FAO, el FIDA, etc.)

2.3. La gobernanza y la naturaleza de los sistemas de derechos a la tierra y los recursos

Existen estrategias de inversión dentro de diversos contextos nacionales y locales, sociales y legales.

2.3.1. Dos situaciones distintas: privatización y concentración

Dicho sencillamente, es útil diferenciar entre dos situaciones distintas en la toma de control a larga escala de la tierra y los recursos naturales por parte de las empresas, procesos que usualmente pero no siempre están conectados con la dinámica externa a las regiones concernidas.¹¹

a. Situación 1. La venta o cesión vía arrendamiento enfitéutico de la tierra sujeta a lo que puede llamarse, para simplificar, un sistema “basado en la costumbre”

Dichas tierras en este caso son vistas frecuentemente como “propiedad estatal” o “nacionales”. Por lo general fueron devueltas por las potencias coloniales a los estados al independizarse. Estas tierras han sido ocupadas por generaciones pero los habitantes no cuentan con documentos reconocidos formalmente que den fe de sus derechos. Ellos son vistos como ocupantes “ilegales”, en la tradición colonial pura. La situación podría ser un poco más compleja y con más matices debido al equilibrio de poder.

¹⁰ Ver el análisis caricaturesco pero instructivo del Presidente de Perú, Sr. Alan García, *El perro del hortelano*.

¹¹ Y a menudo también a la dinámica internacional.

Algunos derechos de uso son reconocidos pero mal protegidos, y el estado considera que puede, o de hecho legalmente puede, recuperar la tierra a cambio de una compensación.¹² Se reconoce socialmente sin embargo que numerosos “derechos de propiedad” pertenecen a individuos y/o comunidades locales en estos territorios, y existen múltiples y diversos mecanismos de gobernabilidad. Incluso cuando la tierra es ocupada de una forma más o menos privada, siempre existe un sistema local de gestión colectiva de los recursos. Pero ni los derechos ni los mecanismos de gobernabilidad son verdaderamente reconocidos en la práctica cuando uno ya no está dentro de las relaciones sociales de proximidad, independientemente de si son formalmente tomadas en cuenta por la ley “sustantiva” nacional.

En estas condiciones, la venta o cesión vía arrendamiento de largo plazo es un cambio profundo en el sistema de tenencia de la tierra.¹³ Es una privatización y una comercialización masiva y rápida de la tierra y los recursos lo que ocurre en “tierras colectivas”. El término “toma de tierra” (que puede igualarse al robo) en este caso es pertinente.

Estas situaciones ofrecen grandes oportunidades para “inversiones” foráneas. Permiten intervenciones masivas y rápidas. También implican riesgos políticos considerables tanto para las compañías como para los gobiernos concernidos, y pueden provocar fuertes protestas y violencia. El caso de Madagascar, con Korea y Daewoo, ilustra lo dicho.

b. Situación 2. La venta o cesión vía arrendamiento enfitéutico de la tierra que ya está sujeta a un sistema de tierras basado en la propiedad privada.

Cuando existen derechos a la tierra formalizados y son reconocidos tanto localmente como en la ley sustantiva nacional, la situación es distinta. Aquéllos que son titulares de estos derechos acceden a cederlos, ya sea en forma voluntaria o después de ser presionados para hacerlo, algunas veces incluso después de actos de violencia. Ellos podrían ser pequeños propietarios de derechos o grandes propietarios de derechos a tierra y recursos.

Surge ahora la cuestión de cómo operan los mercados de tierras en este caso. Los distintos actores tienen

medios totalmente desproporcionados para intervenir en estos mercados: los habitantes y los titulares de los derechos no pueden “competir con” grandes empresarios nacionales e “inversionistas extranjeros”.

En este caso, uno debe hacer la siguiente pregunta: ¿Existen mecanismos locales o nacionales para controlar o regular estas transferencias de derechos, tales como por ejemplo prohibir a extranjeros o instituciones que compren tierras?

Los procesos acelerados de concentración de tierras pueden suceder fácilmente, ya sea en la forma de crear grandes haciendas o alquiler de tierras a gran escala. En este caso, el término “presión comercial” es totalmente adecuado.

Esta segunda situación tiene tanto ventajas como desventajas para los inversionistas y gobiernos involucrados. Es mucho menos riesgosa en términos políticos porque los titulares de los derechos están consintiendo, al menos en apariencia. Pero es más lento de implementar y puede requerir que uno establezca procedimientos de expropiación si uno no puede forzar al no cooperador a vender, comprendiéndose en este caso que deben ser compensados.

2.3.2. Sistemas de derechos y control de la sociedad y mecanismos de gestión

a. Repaso de los principales procesos históricos que establecen derechos a la tierra y los recursos naturales

A menudo oímos hablar del neocolonialismo cuando se habla de la toma de tierras que se está extendiendo actualmente. Para mayor claridad, es útil hacer un repaso rápido de cómo los sistemas de derechos a la tierra se formaron históricamente en todo el mundo.

Hablando en términos generales, estos sistemas a menudo son muy distintos, dependiendo de si uno está en el centro o en las afueras de grandes imperios. En el centro, los derechos por lo general se forman desde abajo hacia arriba, a través de un proceso de validación social a través del tiempo basado en el equilibrio de poder y con mecanismos legales de prescripción adquisitiva¹⁴.

¹² Por lo habitual existe la posibilidad legal de la expropiación, independientemente de la naturaleza de los derechos adquiridos por los ocupantes. La mala organización de los titulares de los derechos con frecuencia les impide reafirmar sus derechos, y los méritos de estas decisiones raramente son impugnados en relación con el interés general.

¹³ Nosotros llamamos *sistema de tenencia de tierra* a cualquier combinación de distintos tipos de derechos a la tierra que coexisten en un territorio dado y pertenecen a titulares de derechos individuales y/o colectivos.

¹⁴ “Posesión adversa”, o usucapción.

En las afueras, en países colonizados, los derechos por lo general se construyen desde arriba hacia abajo, a través de “títulos” asignados por las potencias coloniales, como sucedió en toda América Latina. El sistema Torrens, establecido en Australia por la administración colonial inglesa en un contexto de negación total de los derechos de los aborígenes, es otra versión más moderna de esto.

Se establecieron distintos sistemas en función de distintos procesos de colonización (colonias de asentamientos, puestos de comercio o plantaciones en forma de enclaves), y sistemas políticos (protectorados o anexamiento). Durante la adquisición de la independencia, los nuevos estados independientes heredaron los derechos que las potencias coloniales se habían dado ellas mismas: la tierra se volvió “propiedad del estado” por omisión (*by default*) en África¹⁵ y “nacional” o “federal” en América Latina antes de ser asignada o vendida a asignados privados. Pero, la tierra en cuestión nunca estuvo vacía, siempre había gente en ella. La colonización había consistido en la negación de los derechos a la tierra de las poblaciones indígenas.

América Latina nos ofrece una forma extrema de estas evoluciones que es interesante de recordar en nuestras reflexiones aquí. En la actualidad, es por mucho el continente con las desigualdades más agudas en el acceso a la tierra. Las asignaciones de arriba hacia abajo legalizadas han quedado como minoría. La extra legalidad se ha convertido en la norma, y han surgido procesos de apropiación ilegal de todo tipo, permitiendo a los más poderosos apropiarse de inmensas extensiones de tierra para ellos mismos (*grilagem de terras* en Brasil, por ejemplo). También se han desarrollado economías de plantación basadas en concesiones de largo plazo a cambio de obligaciones para construir infraestructura (p. ej. la Standard Fruit Company en América Central). Finalmente, surgieron colonias de asentamiento en el Cono Sur¹⁶ con distintas dinámicas y como corolario a la decimación de las dispersas poblaciones locales que ocuparon estos territorios de sabana. La concentración de tierras y las compras masivas de tierra por extranjeros en Argentina a lo largo de las últimas décadas no son ajenas a esta historia específica dado que no se crearon mecanismos de gestión territorial por la población para controlar o guiar transferencias de derechos de propiedad en el interés general.

Ciertamente, uno puede ver un buen número de características previas en los fenómenos actuales en relación con las presiones comerciales sobre la tierra, lo cual justifica parcialmente el que se les llame neocoloniales. Sin embargo, los fenómenos que evocamos no están limitados exclusivamente a situaciones coloniales. La evolución del campo en la desaparecida Unión Soviética y en cierto número de otros países que habían colectivizado masivamente la producción agrícola produjo situaciones bastante similares. No es casualidad que en la actualidad Ucrania y Rusia también sean escenarios de tomas masivas de tierra.

b. Toma tiempo crear mecanismos sostenibles de gobernabilidad

Sin embargo, una diferencia importante entre los fenómenos conocidos desde hace tiempo y la situación actual surge del ritmo con que se efectúan los cambios. Lo que había tomado décadas, incluso siglos, para que se desarrollara, en la actualidad toma solamente unos años. La magnitud de los fenómenos a los que nos referimos es ciertamente impresionante.

Esta aceleración cambia radicalmente el juego. Las enormes inversiones posibilitan grandes cambios en los sistemas técnicos de producción. Las formas en que se establecen estos nuevos sistemas están conectadas con los intereses de los inversionistas. Si bien los sistemas legales se encuentran todavía en una situación difícil en relación con los sistemas sociales locales y no toman en cuenta los verdaderos intereses de las poblaciones, permiten la apropiación en una escala mucho mayor que en el pasado.

Este cambio se debe al hecho de que el establecimiento de nuevos mecanismos de gobernabilidad, nuevas instituciones y nuevas formas de organización social necesariamente toma largo tiempo.

En muchos casos y esto es una fuerte hipótesis en nuestro trabajo la destrucción de los sistemas de regulación y sociales pre-existentes muy probablemente es anterior a los procesos de toma de tierras en gran medida. Los procesos coloniales y/o de colectivización parecen haber contribuido a esto en gran medida.

¹⁵ Especialmente en las antiguas colonias de Francia y Bélgica.

¹⁶ Tal como fue el caso con la tierra en lo que se convertiría en los Estados Unidos de América más al norte.

El último aspecto esencial de recordar es la existencia de distintos niveles de gobernabilidad. Aquí de nuevo, el fenómeno no es nuevo. Sin embargo, los procesos de concentración de riqueza o apropiación de tierras y recursos ya no ocurren bajo el yugo colonial. Ahora, estados soberanos (a menudo surgidos de procesos de descolonización) deciden qué grado de autonomía otorgar a sus poblaciones sobre territorios, y deciden qué hacer con la tierra; en principio, las leyes del mercado determinan libremente la naturaleza e intensidad del comercio, la compra y la venta de tierra. Esto claramente es un cambio de grandes proporciones en naturaleza comparado con situaciones coloniales: la legitimidad de los procesos se vuelve más difícil de cuestionar.

2.4. La captura de renta es vital para la apuesta

¿Cómo hacen los empresarios e inversionistas para maximizar sus utilidades cuando toman el control de estas vastas extensiones de tierra?

Por el momento, limitemos nuestro razonamiento a términos económicos. Sería necesario ir más allá debido a que existen muchos elementos importantes a tomar en cuenta tanto para satisfacer las necesidades de la gente como para mantener los equilibrios principales que no sabemos cómo cuantificar en términos de valor. Sin embargo, con esto se correría el riesgo de hacer más complejo el análisis, demasiado cualitativo, y nuestro punto se volvería más difícil de comprender.

De hecho, en dos situaciones importantes citadas anteriormente se encuentran mecanismos económicos de la misma naturaleza. Para comprenderlos uno debe retornar a los fundamentos de la economía política y al concepto de renta de la tierra, una noción fundamental desarrollada por los economistas clásicos.¹⁷ Este surge de la observación de que las mismas cantidades de trabajo y capital usados en dos tierras distintas no producen las mismas cantidades de bienes. La diferencia la renta por tanto, no puede ser asignada al productor y puede ser tomada por el terrateniente. El precio de la tierra surge principalmente de la capitalización de la renta.

Mantenemos la hipótesis de que la captura de la renta es el principal objetivo de los actores privados involucrados en los fenómenos que estamos estudiando. Esta observación elemental tiene consecuencias importantes en cuanto a cómo abordar el análisis económico y cómo evaluar el interés de las

inversiones para la sociedad en su conjunto. Ciertamente, es apropiado diferenciar claramente entre rentas y la eficiencia económica de la producción lograda gracias a las inversiones. Si uno es incapaz o no tiene la voluntad de hacerlo así, entonces atribuye méritos no ganados a los inversionistas. La distinción es más fácilmente observable cuando se examinan, por ejemplo, las infraestructuras turísticas en las zonas costeras que cuando se examina la producción agrícola pero los fenómenos son de la misma naturaleza. Ciertamente, las rentas relacionadas con la tierra tienen que ver con factores potenciales muy diferentes: la fertilidad, el agua, los recursos minerales o energéticos, la presencia de plantas o animales que puedan ser recolectados (caza, pesca) o biodiversidad útil (privatización de organismos vivos), potencial para la construcción, optimización de los servicios ambientales, viento, etc.

Si bien algunos tipos de renta son naturales, otros no lo son y, aún los que son naturales en su mayor parte, nunca son completamente naturales. Esto se debe a que existe un mercado y precios favorables para este o ese producto, y porque este mercado es accesible es que existe la posibilidad de producir de manera ventajosa en una parcela de tierra y es posible para la persona que posee esta parcela recibir la renta correspondiente.

De esta manera, uno puede hablar de “presiones económicas” que permiten que aparezcan rentas que anteriormente eran inexistentes. Pero también aquí, no es la inversión en sí la que está en juego, es la posición del inversionista en los mercados la que hace posible el acceso a la renta.

¹⁷ La renta de la tierra fue fundamental para el análisis económico de los siglos XVIII y XIX. El análisis de esto fue refinado y dio origen a diversos pensamientos teóricos con Quesnay y los Fisiócratas, Adam Smith (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres, 1776), David Ricardo (*On the Principles of Political Economy and Taxation*. 1817. Ed. London, J. Murray), y Karl Marx que enfatizó la existencia de un tipo de renta no tomada en cuenta por Ricardo, la renta absoluta (Capital).

2.5. Pérdida de control de los habitantes sobre los territorios, la tierra y los recursos

2.5.1. Condiciones que conducen a la pérdida de control de la tierra y los recursos

Para que sucedan tomas masivas de tierra, debe cumplirse cierto número de condiciones. Por ahora, dejemos de lado las deficiencias que pueden existir en la operación democrática de los estados.

Las discutiremos más adelante. Concentrémonos en los aspectos estructurales que facilitan la toma de tierras y recursos por grupos o intereses nacionales o extranjeros en situaciones donde se puede generar una renta inmediata o donde uno puede prever el surgimiento de una renta potencial.

Según nuestro análisis, estas situaciones parecen llevar en particular al desarrollo de procesos masivos de toma de tierras.

- La existencia de sistemas de derechos de propiedad debilitados. Éstos, por lo general, son debilitados por varios factores internos y externos. Estos factores incluyen procesos de colonización por supuesto pero también las formas en las cuales las unidades de producción con medios de producción técnicos o financieros muy inadecuados están integradas sin protección en el mercado mundial.
- La “colectivización” de arriba hacia abajo de sistemas de producción, como sucedió en la Unión Soviética, resultando en una profunda deestructuración de las instituciones de gestión locales y la pérdida del control de todos los procesos de producción.
- La existencia de sistemas de propiedad privada más o menos antiguos con derechos de propiedad absoluta formales sin ningún reconocimiento verdadero de los derechos de los órganos colectivos y sin instituciones y mecanismos de control social que hayan sido creados para dirigir las transferencias de derechos de propiedad hacia el cumplimiento de los intereses de la población. Argentina es un ejemplo flagrante de esto. También se ilustra con situaciones post reforma agraria cuando el acceso a la propiedad tuvo lugar después de un bastante largo período de vigilancia estatal y cuando esta protección terminó de manera abrupta.

Uno no puede igualar la existencia de derechos a la tierra seguros en la forma de derechos de propiedad absolutos con situaciones que permitan a las poblaciones mantenerlos a largo plazo. En los países desarrollados existen numerosos mecanismos que permiten el manejo social de la tierra que son locales, administrados por el estado o por estructuras mixtas (sociedad civil y estado) que no se ven en la mayoría de los países en desarrollo o emergentes.

2.5.2. Los distintos mecanismos

a. Breve repaso de los principales sistemas legales

Ahora examinemos los distintos mecanismos a través de los cuales se puede capturar las rentas. Para hacerlo, debemos hacer referencia a los dos principales sistemas legales que actualmente dominan el mundo “moderno” con respecto a la descripción y manejo de los derechos a la tierra: el derecho consuetudinario y jurisprudencial y la equidad (*common law and equity*) difundidos por el Imperio Británico, y el código civil nacido de la Revolución Francesa que desde entonces se difundió en todo el mundo.¹⁸ Sus principios básicos son distintos. El primero se basa en un concepto pluralista de los derechos, basado en el reconocimiento de la posesión (varios titulares de derechos con distintos derechos). El segundo se construye sobre un concepto absolutista de la propiedad en el cual sólo un titular de derechos tiene todos los derechos. En los sistemas de derecho consuetudinario y jurisprudencial, los derechos son relativos y los distintos tipos de propiedad (propiedad absoluta, propiedad en arrendamiento, etc.) se refiere a los derechos cuyas duraciones pueden ser indefinidas o limitadas, transmisibles o no, etc. En los sistemas legales civiles, por el contrario, el punto inicial es el dominio perpetuo del espacio (*dominium*).

Sin embargo, estos sistemas no pueden reducirse a estos principios fundadores, como sucede a menudo cuando son exportados.

¹⁸ Especialistas en derecho comparado ubican este sistema en la familia romano-germánica del derecho.

René David y Camille Jauffret-Spinozi. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 11^o edición, 2002. Ed. Dalloz, Paris.

- El código civil napoleónico afirma la naturaleza absoluta del derecho de propiedad pero también agrega lo opuesto al especificar que está limitada por las leyes y reglamentos en efecto.¹⁹ De hecho, en los países desarrollados, las leyes establecen numerosos límites sobre la propiedad de la tierra y los recursos naturales. Con respecto a la relación con el tiempo, instituye mecanismos de usucapión que consisten en establecer que derechos anteriores expiran después de una cierta cantidad de tiempo si la propiedad fue ocupada y utilizada en forma pacífica bajo ciertas condiciones durante este tiempo.

- Los sistemas de derecho consuetudinario y jurisprudencial y equidad han evolucionado a través de los siglos. Desde la Ley de la Propiedad (*Property Act*) (1925) en Inglaterra, sólo un tipo de propiedad en el derecho consuetudinario y jurisprudencial puede aplicarse vis-à-vis terceros. En gran medida, corresponde a la propiedad absoluta definida por el código civil. La única manera de validar los distintos derechos y aplicarlos es a través de un fideicomiso, recurriendo a las reglas de la equidad que caen bajo el dominio de la ética y la moralidad, y fueron originalmente²⁰ independientes del derecho consuetudinario.

Las discusiones sobre los mecanismos legales para la apropiación de la tierra se refieren a esquemas que surgen de estos dos sistemas principales. Sin embargo, las palabras y conceptos son muy diferentes en los dos sistemas y la confusión y los malos entendidos son muy frecuentes.

Estos dos conceptos no son los únicos. Existen otros importantes sistemas de derecho en el mundo sistemas de derecho islámico, los sistemas de derechos de India y China, etc. Históricamente, fueron contruidos en forma muy distinta y sus conceptos básicos siguen siendo específicos aunque sus recientes evoluciones a menudo incorporan elementos del derecho consuetudinario y jurisprudencial o de sistemas de derecho civil. Sin embargo, estos países desempeñan un gran papel en el fenómeno de la toma de control de la tierra en todo el mundo.

Podemos mantener la hipótesis de que las implicaciones de estos conceptos específicos serán particularmente importantes para intervenciones en países árabes. De hecho, la ley islámica es una parte integral de la religión. Se impone sobre todos los

creyentes, por encima y más allá de los estados. Los seguidores de otras religiones están sujetos a distintas reglas. La ley islámica, si bien se basa en gran parte en el Corán, acepta con mucha flexibilidad la coexistencia con costumbres. Conceptos antiguos sobre la construcción de derechos sobre “tierras muertas” que pertenecen a Dios a través de su desarrollo, a través del trabajo hecho por individuos o entidades colectivas que traen vida a la tierra, podrían de esta manera facilitar las operaciones para asumir el control de la tierra en países musulmanes.

Estos aspectos del tema que nos interesa son fundamentales y a menudo bastante claramente abordados. A menudo se presentan como obvias posiciones ideológicas que de ninguna manera reflejan la realidad o permiten que se establezcan procesos de desarrollo sostenible. Ésta es la razón por la cual este pequeño recordatorio era indispensable.

b. Obtención de derechos de propiedad

Obtener un derecho de propiedad a la tierra y los recursos es la primera forma de tomar el control de la tierra y los recursos que contiene, y la primera manera de capturar las rentas asociadas.

Hemos visto que esto puede hacerse comprando derechos de propiedad pre-existentes de titulares de derechos individuales. En este caso, el proceso es “voluntario”. Los escenarios diferirán si existen o no leyes que regulan o limitan estas transferencias a medida que los “mercados” lleven a actores con capacidades financieras altamente desiguales a competir unos contra otros. La existencia de estructuras de tierra desiguales, con extensos latifundios y minifundios asociados conduce en particular a la compra de vastas extensiones de tierra.²¹

También hemos dicho que estos derechos pueden ser cedidos por los estados o los gobiernos locales sobre bases legales que a veces existen en el país pero que provienen de una exportación ideológica más simple de conceptos legales de otras partes. Dado que los titulares de derechos a quienes se han arrebatado sus derechos en este caso quizás se resistan fuertemente, los estados usualmente prefieren optar por mecanismos que no parecen confundir la soberanía nacional y dejan al estado un derecho eminente sobre la tierra.

¹⁹ Ver Artículo 544 del Código Civil Francés.

²⁰ Hasta las Leyes de Judicatura (1873-75) que crearon tribunales capaces de fallar según los procedimientos del derecho consuetudinario y jurisprudencial y equidad. René David, Camille Jauffret-Spinosi, op. cit.

²¹ Los propietarios mismos también pueden hacer cambios en la forma en que se utiliza la tierra; en este caso no hay nuevo proceso de transferencia de derechos. A menudo, son otras compañías, que tienen los contactos y el *know-how*, las que compran la tierra de los latifundios. (Ver, por ejemplo, el establecimiento de plantaciones de eucalipto de miles de hectáreas en los estados del sur de Brasil).

c. Sistemas de concesiones de largo plazo, fideicomisos de tierra

Ésta es otra forma de cesión estatal de derechos a los territorios de la nación, menos fácilmente atacable al nivel político. Las concesiones que cubren largos períodos de tiempo mediante arriendos enfitéuticos son una manera de asegurar la utilización duradera de la tierra y los recursos que hacen posible desarrollar inversiones y recuperar rentas. Esto no es un mecanismo nuevo. Fue empleado, por ejemplo, en el siglo XIX y a principios del siglo XX para plantaciones de banano en los enclaves ingleses y norteamericanos en el Caribe.

La explotación de hidrocarburos y numerosos minerales se hace a través de formas de concesiones. Igualmente, la tala de madera recurre más y más a estos sistemas.

En algunos casos, las concesiones cubren derechos que realmente fueron ejercidos por poblaciones locales, por ejemplo el uso de la tierra y los recursos para recolección o caza, agricultura o pastoreo. En otros casos, cubren recursos que no fueron explotados, tal como recursos petrolíferos, lo que cambia sustancialmente la naturaleza de los problemas y las demandas de las poblaciones afectadas por la concesión.

La configuración del fideicomiso de tierras, que está vinculado a los sistemas de derecho del *common law* y *equity* y es desconocido y prácticamente incomprensible en los sistemas legales civiles, puede utilizarse ya sea en forma explícita o implícita. Esto merece una explicación de los principios aquí involucrados porque, de hecho, dependiendo de las modalidades para fijar reglas, las consecuencias por respetar o no respetar los derechos de los habitantes pueden ser radicalmente distintas. Los fideicomisos hacen posible separar las funciones de la administración y disposición del fideicomisario o síndico (propietario nominal, investido con todas las auténticas facultades de administración y disposición del propietario) de las del beneficiario o beneficiarios. Los fideicomisos organizan la propiedad de parte de otros, al imponer sobre el propietario nominal la obligación de ejercer sus prerrogativas lealmente conforme con el fideicomiso otorgado a él o ella en cumplimiento con los deseos de la persona o pueblo que crearon el fideicomiso y las expectativas creadas entre los beneficiarios. El creador de un fideicomiso (fideicomitente) puede establecer un fideicomiso durante su vida, o a su muerte en su testamento. Las formas actuales de fideicomisos pueden designar múltiples beneficiarios, que pueden ser remunerados en formas distintas, de manera inmediata o después de un retraso.

La utilización de distintas modalidades de fideicomiso está vinculada, entre otras cosas, a distintos sistemas de gravación fiscal, herencia y transmisión intergeneracional de activos. Los fideicomisos hacen posible no hacer públicos los términos de un acuerdo entre las partes. Dado que son muy flexibles, por tanto pueden ser muy útiles. Al mismo tiempo, también pueden ser un factor de falta de claridad y de dejar de lado leyes de otro modo aplicables.

Sin embargo, crean posibilidades reales para el establecimiento de sistemas de múltiples derechos de propiedad que hacen posible tomar en cuenta intereses privados diversos, la voluntad de tratar de avanzar hacia el interés general, porque cada fideicomiso está establecido en función de principios morales (equidad) y no solamente sobre una base legal estricta.

d. Mecanismos que no cubren la tierra directamente

Finalmente, la pérdida del control de la tierra y los recursos puede ocurrir a través de mecanismos que no afectan de manera formal los derechos de los habitantes a estos activos. Pueden instituirse poderosos mecanismos de subordinación, por ejemplo con la integración vertical de unidades de producción que formalmente siguen siendo propiedad familiar, o formas de agricultura basada en contratos en los cuales los productores están obligados a seguir las guías técnicas impuestas por las empresas que suplen los insumos y compran toda su cosecha. Estos fenómenos son bien conocidos en ciertas áreas tales como, por ejemplo, producción de pollos o credos o ciertas plantaciones que combinan fábricas que pertenecen a una gran empresa y pequeños productores a cargo de producir la materia prima (p. ej. Árbol de caucho o palma aceitera en Asia).

Al no poder acceder a los recursos necesarios para desarrollar su tierra, los propietarios de tierras quizás también alquilan su tierra año tras año a empresas para las cuales a veces trabajan como trabajadores asalariados. Esta situación a menudo está conectada con cultivos a gran escala anuales de granos o plantas proteaginosas cuando las condiciones que hubiese permitido el desarrollo de unidades de producción domésticas o cooperativas modernas no se logran.

Existe una versión caricaturesca de este escenario cuando la descolectivización toma la forma de una distribución de "acciones en tierras" – básicamente "acciones en papel", no lotes de tierra físicos, tal como fue el caso en Rusia, Ucrania y otros estados en la antigua Unión Soviética.

Se han utilizado distintos esquemas de organización empresarial para manejar la inversión a largo plazo en tierra extranjera. Uno debe examinar estos esquemas en detalle a fin de comprender su naturaleza y las ventajas y desventajas para los distintos grupos sociales en el corto y en el largo plazo.²²

2.6. ¿Qué tierras y qué poblaciones?

Los mecanismos de captura de renta que describimos no son nada nuevos por sí mismos. Es la combinación de varios factores, la irrupción de la crisis financiera internacional, y la aceleración de dichos procesos que son nuevos. Desde esa perspectiva, es esencial evaluar la magnitud del alcance territorial y social de los fenómenos.

El ejercicio anterior nos permitió especificar qué necesita examinarse.

¿Qué parte del mundo consiste en tierras bajo control “basado en la costumbre” o “comunitario” que no haya sido verdaderamente reconocida en leyes nacionales formales ni efectivamente respetadas? ¿Cuánto de esta tierra son tierras productivas potenciales?

¿Cuánta gente vive ahí? Estimados muy toscos hablan de 1 a 2 mil millones de personas. Si los estimados son correctos, ¡estaríamos hablando de un sexto o un tercio de la humanidad! Esto no es nada.

¿Cuánta tierra corresponde a sistemas recientemente descolectivizados que están cayendo en manos de un pequeño número de empresas muy grandes?

¿Cuanta tierra está integrada por territorios donde existen derechos de propiedad formales pero no existen mecanismos para regular los mercados de tierra?

Finalmente, uno debe comparar los resultados anteriores con un estimado de la cantidad de tierras potencialmente agrícolas pero claramente subexplotadas. Uno también debe preguntar qué significa esto. En relación con qué criterios y qué necesidades puede uno hablar de subexplotación? ¿Están siendo subexplotadas una vez más las tierras en barbecho en Europa Occidental debido a cambios en la Política Agrícola Comunitaria? ¿Cuánta tierra está también siendo sobre explotada o pobremente explotada (erosionada, agotadas, etc.)?²³

Se pueden hacer las mismas preguntas con respecto al agua, los recursos forestales y la biodiversidad.

Obviamente no es posible contestar todas estas preguntas en el contexto del estudio de alcance, pero el estudio mismo debe proporcionar órdenes de magnitud para los distintos fenómenos. Simplemente reformulemos las cifras generales que están disponibles.

Actualmente, el planeta contiene un poco menos de 4 000 millones de ha. de bosques, aproximadamente 3 400 ha. de sabana y pastizales sin cultivar, 1 500 millones de ha. de tierra cultivada, y 380 millones de ha. cubiertas por ciudades. De 1989 a 2006, el número de acres de bosques cayó en un total de 7,3 millones de ha. por año, mientras que las zonas cultivadas, los pastizales y las tierras urbanas se incrementaron en 2,9, 2,4 y 2 millones de ha. por año respectivamente.²⁴ Estos cambios generales no toman en cuenta las dinámicas que pueden variar en forma drástica.

De acuerdo con los estimados de IIASA, la tierra potencialmente cultivable disponible a nivel mundial llegaría a los 3 325 millones de hectáreas (2 541 millones de ha. de buena calidad, y 748 millones de hectáreas de tierra moderadamente apropiadas para el uso agrícola). Aún si el porcentaje de bosques no está claramente identificado, lo cierto es que existe un gran margen debido a que solamente 1 500 millones de hectáreas se cultivan en la actualidad.

De acuerdo a Fischer (IIASA), el 80% de las reservas de tierras potencialmente agrícolas fuera de los bosques 949 millones de ha. están concentradas en 7 países africanos y latinoamericanos: Angola, República Democrática del Congo, Sudán, Argentina, Bolivia y Colombia (Fischer et al., 2002, de acuerdo a imágenes de satélite de 1995-1996).

Uno puede observar claramente la magnitud de lo que está en juego (tanto a nivel nacional como internacional) en la distribución de estos recursos forestales.

Para completar esta aclaración conceptual e ilustrar sus posibles aplicaciones, intentaremos describir los principales riesgos para la humanidad de las presiones comerciales sobre la tierra.

²² Por ejemplo, citemos las transferencias *Build Operate Transfers* (BOTs) utilizadas para las inversiones en varios sectores por décadas

²³ Por supuesto, estas preguntas deben examinar no solamente países en desarrollo, sino también países desarrollados.

²⁴ Fuente: Holmgren 2006, citado en *Global Environmental Outlook* (GEO-4), United Nations Environment Programme. 2007.

3. ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS PRINCIPALES PARA LA SOCIEDAD Y QUÉ OPORTUNIDADES PODRÍAN SURGIR?

La meta aquí es no solamente contestar estas preguntas sino simplemente comenzar a formularlas. Ciertamente, el estudio que llevará a cabo la ILC no las puede ignorar.

3.1. Oportunidades

Por el momento, dejemos a un lado los riesgos, los cuales son obviamente preocupantes (si no lo fueran, las organizaciones internacionales y las redes de ONG no gastarían tanta energía llevando a cabo estudios de emergencia a nivel mundial para entender de mejor manera la naturaleza de los fenómenos en marcha), y echemos un vistazo a los aspectos positivos proclamados por quienes promueven estas operaciones masivas de inversión o por quienes los apoyan. Durante el estudio de la ILC, será importante poder evaluar la pertinencia de estos argumentos en el campo o a través de estudios transversales adecuados.

3.1.1. Desarrollo de recursos sin utilizar

Una de las justificaciones más importantes impulsadas por los partidarios de la inversión extranjera consiste en alegar que los ciudadanos son incapaces de desarrollar los recursos que poseen debido a que carecen de los fondos para hacerlo o no dominan las tecnologías de punta que serían necesarias para hacerlo, y además debido a los obstáculos vinculados con las estructuras sociales que impiden cualquier cambio. Aducen que solamente los inversionistas extranjeros, quienes poseen grandes cantidades de capital y mejores tecnologías y siguen una lógica de negocios infalible, podrían lograrlo. El discurso pronunciado por el presidente de Perú, Alan García, en octubre de 2007 ilustra magníficamente esta posición.²⁵ Para el gobierno de Perú, el desarrollo del país requiere de la supresión de la propiedad en *manus mortua* que aún subsiste en grandes cantidades.

Este discurso no es nuevo. En América Latina, las leyes liberales del siglo XIX habían afectado las propiedades de la Iglesia y de las comunidades en *manus mortua* igualmente y desencadenaron un proceso continental de consolidación de grandes propiedades y la exacerbación de las desigualdades. En México, este proceso, que alcanzó un nivel extremo bajo el gobierno de Porfirio Díaz, llevó a la Revolución Mexicana.

La implementación de esquemas similares en algunas colonias—esta vez las colonias de asentamientos tal como en los casos de Zimbabue o Sudáfrica—tuvo además resultados desastrosos en el mediano plazo, tanto con respecto a los derechos humanos como a nivel económico.

3.1.2. Alivio de la pobreza

Una justificación importante de los partidarios de esta vía para el desarrollo consiste en afirmar que es la manera más efectiva de aliviar la pobreza en general.

Así, modelos más o menos sofisticados argumentan que—en base a supuestos audaces de incrementos sostenidos en los rendimientos gracias al avance científico—la liberalización permanente del comercio mundial es el escenario más favorable para el alivio de la pobreza²⁶.

Obviamente, un examen crítico de los supuestos tras dichos argumentos es simplemente indispensable. Las tendencias históricas que han prevalecido hasta ahora en cuanto a tendencias de desarrollo demuestran exactamente lo contrario, tal como lo afirman famosos investigadores del Banco Mundial, insistiendo en que los países que poseen los niveles más altos de desigualdad en el acceso a los recursos no son los que obtienen los mejores resultados en cuanto a alivio de la pobreza (ver K. Deininger abajo).

²⁵ Este discurso desató una violenta controversia en Perú y las leyes que el gobierno peruano había querido imponer para acelerar la venta de tierras de comunidades indígenas fueron en última instancia declaradas inconstitucionales luego de las grandes demostraciones populares que esto provocó.

²⁶ Ver el escenario “Orquestación Global” de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, citado en *Agricultures et alimentations du monde en 2050: scénarios et défis pour un développement durable*. INRA, CIRAD, Febrero 2009. Francia.

Para muchos científicos, tales como Marcel Mazoyer,²⁷ las causas reales de la pobreza están vinculadas a la competencia en el mercado global por parte de sistemas agrícolas con niveles muy distintos de productividad, lo que resulta en el hecho de que grupos sociales enteros, millones de productores, pierdan el acceso a la tierra y a los recursos naturales. Por lo tanto, refutan de manera radical la validez de los supuestos anteriores.

3.1.3. Mitigación del daño a la biodiversidad natural

Los sistemas más modernos de producción hacen posible obtener rendimientos brutos que son muy superiores a los de los sistemas actuales. Por lo tanto, la cantidad de tierra necesaria para satisfacer las necesidades de la humanidad en cuanto a alimentos y agrocombustibles podría reducirse en la misma medida. De esta manera, se dice que la pérdida de diversidad agrícola y el mayor nivel de artificialización de zonas desarrolladas en base a sus ventajas comparativas se compensan en gran medida por la posibilidad de preservar y proteger áreas de tierra mucho más grandes, convertidas en santuarios para preservar la biodiversidad natural. Esta justificación, utilizada por Alan García, también se ha extendido al escenario de Orquestación Global de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM). Éste no es el sitio para abordar esta justificación, pero será apropiado tenerla en mente cuando se realicen los estudios.

3.2. Riesgos

3.2.1. Riesgos provocados por una fuerte fluctuación de los precios

Las cantidades de renta y utilidades para los inversionistas están directamente vinculadas al precio de los productos básicos o commodities agrícolas y energéticos en el mercado mundial. Al mismo tiempo, las estrategias de producir alimentos o agrocombustibles directamente en el extranjero están parcialmente vinculadas al deseo de obtener cierto grado de capacidad de maniobra y más independencia en casos de aumentos agudos en los precios de los productos básicos, alimentos y combustibles estratégicos.

¿Persistirán los grandes aumentos en los precios de los alimentos ocurridos en 2006-2007?
¿Son estructurales o solamente temporales?

Los precios ya han comenzado a caer en 2008. Parte de los altos precios es explicada por los subsidios directos y/o indirectos que las políticas de promoción de agrocombustibles de unos cuantos países grandes implican para los agrocombustibles. Si estos subsidios disminuyen, ¿continuará aumentando la producción de agrocombustibles?

3.2.2. Riesgos de nuevos conflictos

Los procesos por medio de los cuales las empresas—usualmente empresas extranjeras—toman control de grandes cantidades de tierra y recursos naturales desencadenan cambios profundos en las relaciones sociales pre-existentes. El resultado inevitable es un incremento en las desigualdades y los fenómenos de exclusión. Muy a menudo, esto también exacerba las contradicciones entre distintos grupos étnicos que hasta entonces habían tenido derechos complementarios sobre los recursos, las cuales pueden llevar hasta a la confrontación.²⁸

La estigmatización de los *extranjeros* también puede degenerar en conflicto. Muy a menudo la manera más fácil de limitar el acceso a la tierra es prohibir que personas y entidades de otras nacionalidades se conviertan en propietarios de tierras. A menudo es muy fácil esquivar dichas leyes creando empresas nacionales en las cuales las empresas extranjeras son accionistas.

Si los intereses vitales de los países anfitriones son afectados, o si se desarrollan conflictos significativos, sus gobiernos o movimientos de protesta probablemente lleven a cuestionar los derechos concedidos a los inversionistas o las condiciones de manejo de las producciones que ellos organizan. De esto pueden surgir conflictos internacionales si los estados “inversionistas” expresan deseo de proteger los intereses de sus ciudadanos que actúan como inversionistas privados. ¡No sería la primera vez en la historia de la humanidad que esto suceda!²⁹

²⁷ Mazoyer, Marcel. FAO, 2001. *Protecting small farmers and the rural poor in the context of globalization*.

²⁸ Por ejemplo, éste es el caso en Senegal.

²⁹ Mucho se ha escrito sobre estos temas. El IIED ha proporcionado un vistazo detallado sobre tomar en cuenta en el marco legal las expectativas de los inversionistas extranjeros en la estabilidad económica y política de los países anfitriones (tratados, contratos, especialmente contratos de inversión). Ver los informes sobre *Investment Law and Sustainable Development*, IIED, Agosto 2007. Éstos documentos son muy útiles para el fortalecimiento de la vigilancia de los ciudadanos sobre las condiciones que los estados conceden a los inversionistas extranjeros.

3.2.3. Riesgos para la seguridad alimentaria

¿No existe el riesgo de poner en peligro la seguridad alimentaria de los países que reciben estas inversiones? ¿Cuál es la situación real en países que exportan sus empresas de producción de alimentos?

Adicionalmente a los riesgos mencionados anteriormente, ¿no es probable que la competencia alrededor de los alimentos y los usos de la energía reduzca el sitio otorgado a la producción de alimentos, tanto en los países como en el planeta como tal?

Hablando de manera más general, ¿no causa una creciente incertidumbre en la oferta nacional escoger cultivos en base a precios de productos básicos altamente volátiles en el mercado mundial?

A estos riesgos que preocupan a los países que reciben inversiones, uno debe añadir interrogantes acerca de los problemas específicos de seguridad alimentaria de los países que promueven políticas expatriando su producción. ¿Siempre deciden invertir en otros lugares debido al potencial limitado de sus territorios?

Algunos de ellos en el pasado siempre han tenido políticas agrícolas efectivas, *inward-looking* (mirando hacia adentro) basadas en la producción en pequeña escala y su modernización; ¿están ellos cambiando sus políticas?, y si es así ¿por qué?

3.2.4. Riesgos ambientales

¿No existe el riesgo de empeorar la crisis ecológica mundial?

¿No pesará más la promesa de grandes cantidades de inversiones en el corto plazo que la apuesta a que uno será capaz de preservar los recursos forestales o la biodiversidad que aún no está siendo usada y es explotable solamente en el largo plazo?

¿Generan los modelos técnicos que son más fáciles de manejar en grandes propiedades y que utilizan mano de obra asalariada, así como el hecho de que el capital puede ir hacia otro lugar cuando las utilidades caen, un alto riesgo de explotación insostenible de recursos y extracción como la que uno observa en la minería?

En un momento en el cual la amenaza del calentamiento global se está convirtiendo en algo más y más urgente y la destrucción de los bosques no

puede ser detenida como debería serlo, ¿es realmente razonable dejar que se diseminen las prácticas cuando hemos visto muchas veces en el pasado, en otras circunstancias, que estas prácticas tienen efectos irreversibles con impactos generalmente negativos?

3.2.5. Riesgo de destrucción masiva de la pequeña producción

¿Cuál es la mejor estrategia para desarrollar de manera sostenible la tierra y los recursos naturales en el interés general a escala planetaria?

¿No acelerarán los fenómenos de la fiebre por adquirir tierras la desaparición de la pequeña producción y el desarrollo de vastas fincas mecanizadas utilizando mano de obra asalariada?

Esto es lo que ya sucedió en la década de 1970 cuando el precio de los bienes agrícolas se disparó. Los precios cayeron nuevamente unos cuantos años más tarde pero la agroindustria permaneció firmemente arraigada en los países en desarrollo. Brasil ilustra esto muy claramente. La destrucción de las estructuras productivas agrícolas es irreversible en la escala de una o varias generaciones.

En un documento reciente, *Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges*³⁰, Klaus Deininger y Vera Songwe mencionan de manera explícita este tema y enfatizan el peligro que el mismo representa.

“Las adquisiciones de tierra en gran escala durante los auge de los productos agrícolas básicos pueden ser particularmente dañinas para el desarrollo social y económico, tal como se evidenció en Centroamérica durante el auge del café a finales del siglo XIX cuando la privatización de tierras anteriormente bajo tenencia basada en la costumbre llevó rápidamente a la concentración de la tierra”.

¿Necesita el mundo pequeños productores eficientes o fincas muy grandes? Esta es sin duda una de las preguntas fundamentales que se esconden detrás de los debates anteriores. ¡Deininger y Songwe no estaban equivocados! Citaremos unos pocos extractos de su texto aquí e invitaremos a todos a leer el documento completo.

³⁰ Agriculture & Rural Development Notes, Land Policy and Administration. Número 45. Banco Mundial. Enero de 2009.

“¿Necesita la agricultura moderna de grandes fincas?

“Un argumento usado comúnmente para abogar por la adjudicación de grandes áreas de tierra a los inversionistas es que la agricultura ‘modernizada’, especialmente en África, por definición implica la transición de pequeñas propiedades a grandes fincas [...] Alrededor del mundo, las fincas manejadas por familias han demostrado ser económicamente mucho más eficientes que las plantaciones operadas a base de mano de obra asalariada. Ésta es una de las razones por las cuales aún grandes empresas de agronegocios a menudo utilizan a agricultores que producen bajo contrato y lo hacen casi exclusivamente para productos que tienen que cumplir con los estándares más altos de calidad. Además, la pequeña producción tiene un efecto masivo en el empleo que no se observa en el caso de la gran producción agrícola mecanizada. Este efecto en el empleo es de vital importancia para la reducción de la pobreza en situaciones en las cuales el crecimiento económico no agrícola es insuficiente para sacar a los trabajadores del sector agrícola.

“Una ilustración útil de esta relación entre el tamaño de la finca, la pobreza y el empleo puede encontrarse en el contraste entre Brasil y China de 1991 a 2001. Durante ese período, China duplicó sus rendimientos en la producción de cereales basados en el sector de pequeños productores con un tamaño promedio de parcelas de menos de 0,2 hectáreas, y de esta manera sacaron de la pobreza a aproximadamente 400 millones de personas. Durante el mismo período Brasil alcanzó tasas un poco inferiores de crecimiento basados en la producción mecanizada en gran escala—pero el número de pobres en las áreas rurales de hecho creció”.

Estos autores finalmente concluyen:

“La conclusión es que las inversiones en agronegocios que requieren de subsidios implícitos en forma de precios de la tierra bajos e irreales o de exoneraciones fiscales con el fin de volverse viables no es probable que sean una buena idea.”

¿Podría la irreversible destrucción de los conocimientos y la forma de vida del productor, la desaparición de la diversidad cultural y la reducción de la biodiversidad agrícola debido al desarrollo de sistemas basados en su mayor parte en monocultivos, no convertirse en un problema serio en el caso de una crisis económica o ecológica en los agronegocios ?

4. ¿CÓMO PUEDEN EVITARSE LAS CRISIS ECONÓMICAS, SOCIALES Y ECOLÓGICAS DE GRAN MAGNITUD Y CÓMO PODEMOS COMENZAR A OPTIMIZAR EL USO DE LA TIERRA Y LOS RECURSOS DEL PLANETA?

4.1. ¿Cómo pueden los “habitantes” de las zonas en cuestión beneficiarse de las nuevas oportunidades comerciales? Aclaración de lo que está en juego

¿Bajo qué condiciones y a través de qué mecanismos pueden los habitantes, productores en el campo, y los “pobres” beneficiarse del surgimiento de estas rentas potenciales, de estas “oportunidades” que los inversionistas extranjeros pueden recuperar?

Esto ciertamente es una pregunta central para la cual no existe una respuesta válida sencilla en todas las circunstancias.

Los obstáculos pueden ser de distinta naturaleza, por ejemplo:

- la carencia de recursos técnicos o financieros,
- la imposibilidad de los ‘habitantes’ para establecer una relación con mercados distantes o comenzar el proceso de producción de bienes o servicios que satisfagan sus necesidades y/o
- los sistemas socioeconómicos, los sistemas de producción y los modos de organización actuales.

Los ejemplos de situaciones históricas en las cuales estos obstáculos fueron superados son conocidos. En todos los casos, esto requirió de un período bastante largo formando nuevas capacidades de gobernanza de los recursos, un período de aprendizaje, y políticas públicas favorables.

Tomemos dos ejemplos muy diferentes para ilustrar esta afirmación.

1. La construcción europea de la producción agrícola familiar moderna involucró el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los productores, un esfuerzo conjunto por parte de las organizaciones de productores y los estados, que establecieron políticas agrícolas que permitieron la realización del potencial de los productores. Éste fue el caso de Dinamarca a finales del siglo XVIII y en Francia durante la segunda mitad del siglo XX.

2. En Brasil, los programas para el alivio de la pobreza del Banco Mundial en el nordeste del país adoptaron un método de trabajo basado en la formación de las capacidades de gobernabilidad de las comunidades rurales con el establecimiento de financiamiento manejado por concejos de representantes de estas comunidades a escala municipal. Estas acciones permitieron—más allá de los microproyectos que eran apoyados—a los actores locales llegar a mercados distantes y desarrollar actividades que habrían sido imposibles de realizar unos cuantos años atrás.

Uno necesitará sin duda alguna inspirarse en estos casos de manera que las oportunidades y escenarios “ganar-ganar” de los que muchos hablan se conviertan en realidad. Nosotros ya podemos afirmar la necesidad de razonar de una manera que tome en cuenta el interés general tan claramente como sea posible y de establecer mecanismos que puedan acelerar la integración de equilibrios de poder favorables al cambio y a una gobernabilidad más efectiva de la tierra y los recursos naturales.

Para comprender los posibles impactos en el largo plazo, no podemos contentarnos con un análisis financiero o con un análisis de la eficiencia del negocio. Si deseamos evaluar lo que realmente está sucediendo, necesitamos dotarnos nosotros mismos de los medios para realizar la evaluación económica, lo que implica trabajar desde el punto de vista de la sociedad como un todo, más que solamente evaluar “inversiones” desde el punto de vista de los empresarios. Esta evaluación económica debe ser además completada por una evaluación cualitativa de posibles impactos ambientales, los cuales muy frecuentemente son imposibles de calcular en términos de su costo para la sociedad.

Más aún, la distribución de la renta de la tierra debe estar en el centro de las discusiones. ¿A qué precio es comprada o rentada la tierra? ¿Cómo son gravadas las rentas de la tierra a nivel nacional e internacional? Ciertamente, los impuestos son la forma más práctica de colectivizar las rentas.

Finalmente, sería apropiado examinar los medios y métodos a emplear para tener éxito en la aceleración de la formación de nuevos mecanismos de gobernabilidad. Ciertamente existen las primicias de estas nuevas formas de gobernabilidad en varias regiones del mundo. Las reacciones locales de las sociedades indudablemente llevan a innovaciones que serán cruciales para inventariar, analizar y diseminar.

Éste es uno de los objetivos que le asignaremos al estudio de la ILC.

4.2. Las condiciones mínimas necesarias en el corto plazo

Podemos imaginar modalidades en las cuales las partes entran voluntariamente en procesos innovadores siempre y cuando exista mucha transparencia, y la posibilidad del debate, cambiando rumbos y adaptando sistemas con el tiempo.

Uno piensa de inmediato en las modalidades del llamado contrato de producción, el cual asocia a las empresas de procesamiento o de venta con las unidades familiares de producción agrícola. En algunos casos, esto puede ser efectivo en el corto plazo pero también puede preservar a menudo solamente la apariencia de pequeña producción al proletarizar en la práctica a los productores al hacerlos asumir una gran parte de los riesgos e imponiendo guías técnicas similares a las utilizadas en los agronegocios. Uno debe por lo tanto preguntar si la integración vertical en estos esquemas satisface verdaderamente las necesidades actuales y si no es una simple variación del modelo dominante de la producción en gran escala.

Lo más difícil será sin duda asegurar que las elecciones de los individuos e instituciones tomen en cuenta los problemas de las generaciones futuras aún cuando hacerlo implique renunciar a beneficios inmediatos.

Uno de los objetivos de los estudios llevados a cabo por la FAO, el FIDA o el Banco Mundial es identificar con éxito las mejores prácticas y elaborar recomendaciones para ayudar a los gobiernos a tomar buenas decisiones, los Códigos de Buena Conducta, que podrían serles ofrecidos.

Ya se han formulado condiciones mínimas:³¹

1. Autorizar operaciones de cesiones masivas de tierras por parte de los parlamentos nacionales después de un debate público de manera que no se tomen decisiones de esta importancia sin efectuar consultas en los niveles más altos del estado.
2. Informar y consultar a las poblaciones que viven en la tierra vendida, cedida o rentada y posiblemente incluir a sus representantes en las negociaciones con los inversionistas.
3. Poner a disposición de los estados, antes de que se comprometan, estudios independientes sobre los impactos ambientales de largo plazo (en los suelos, las reservas de agua, los equilibrios ecológicos y el uso de plaguicidas), la economía local y el impacto esperado en los recursos del país y los empleos. Estos estudios podrían ser llevados a cabo por organizaciones de Naciones Unidas.
4. Firmar contratos sobre un conjunto de objetivos (en particular el empleo local y las repercusiones económicas) e implementar recursos y evaluaciones. Los estados podrían recibir asesoría legal para preparar estos acuerdos.

4.3. Áreas potenciales de trabajo en el mediano plazo

Estas propuestas son interesantes, pero probablemente no son las únicas líneas de pensamiento que el estudio de la ILC debería abordar.

Continuando a partir del análisis que hemos desarrollado, parece indispensable que para que podamos completar exitosamente el trabajo con las poblaciones involucradas y las organizaciones de investigación y de la sociedad civil de los países involucrados no hay que depender solamente de las opiniones de los expertos de las organizaciones internacionales.

También sentimos que es esencial iniciar debates sobre las modalidades de distribución de los derechos de propiedad y sobre los sistemas a través de los cuales manejarlos y regularlos que serán necesarios, así como también sobre la distribución de la renta de la tierra.

³¹ Alain Durand Lasserre, durante una reunión del Comité de Tierras de la Cooperación Francesa, enero de 2009.

- ¿Cómo pueden protegerse los derechos individuales de las personas y los gobiernos locales a la tierra que puede ser traspasada en propiedad absoluta o cedida en la forma de una concesión?
- ¿De qué manera puede uno establecer mecanismos de regulación del mercado en lugares donde los derechos de propiedad han existido por mucho tiempo o han sido atribuidos recientemente?
- ¿De qué manera puede uno establecer mecanismos de regulación efectivos y vinculantes para hacer que las empresas operen cumpliendo con el interés general? ¿Qué disposiciones legales son más apropiadas para eso en cada situación?
- ¿De qué manera puede uno establecer nuevos mecanismos de regulación de alcance internacional sobre el tema de la toma de tierras? ¿Qué tipos de mecanismos podrían vislumbrarse?
- ¿Cómo podría uno asegurar al mayor número posible de pequeños productores que se han cumplido las condiciones para un desarrollo sostenido?
- ¿Cómo puede uno evitar que políticas nacionales activas tales como los subsidios a los biocombustibles creen de manera artificial un contexto comercial favorable para una minoría de actores que toman el control de la tierra?

4.4. Exigencias a escala planetaria

La optimización del uso de los recursos en cada país no equivale a la optimización del uso de los recursos a escala planetaria. La distribución muy desigual de los recursos por habitante alrededor del mundo significa que algunas regiones no podrán producir suficientes alimentos para nutrir a sus poblaciones. Más aún, algunos temas, como el de la lucha contra el calentamiento global, necesariamente requieren de una acción coordinada y coherente a escala planetaria. Por lo tanto, la gobernabilidad no puede estar confinada al nivel nacional.

- Dado que ningún organismo internacional posee el mandato y los medios para establecer y hacer cumplir reglas, ¿es posible pensar en acuerdos voluntarios que involucren a los distintos sectores de la sociedad que busquen crear un equilibrio de poder que probablemente traiga cambios a la situación?

La lista no es exhaustiva. El tema de la migración humana no fue abordado aquí aunque es claramente crucial. Si bien el estudio propuesto no podrá contestar a todas estas preguntas, podrá ayudar a enriquecer las discusiones y formular propuestas.

