

ICAS Working Paper Series No. 001

La política del acaparamiento mundial de tierras Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia

Saturnino M. Borras Jr. y Jennifer Franco

Mayo de 2010

Publicado por



Transnational Institute
Una red mundial de investigadores y activistas



Agradecemos el apoyo financiero de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), Países Bajos.



La política del acaparamiento mundial de tierras Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia¹

Saturnino Borrás Jr. y Jennifer Franco²
Mayo de 2010

El término ‘acaparamiento mundial de tierras’ se ha convertido en un marco comodín para describir y analizar la actual explosión de operaciones comerciales (trans)nacionales de tierras que giran en torno a la producción y venta de alimentos y biocombustibles. Desarrollado y popularizado en un principio por los grupos activistas que se oponen a dichas operaciones desde la perspectiva de la justicia medioambiental y agraria, la importancia del término ha superado rápidamente su ámbito original para ser absorbido por las corrientes convencionales del desarrollo que abogan por acuerdos ‘beneficiosos para todos’ y ‘códigos de conducta’, analizadas en estas páginas con una mirada crítica. El resto de nuestro argumento gira en torno a la dinámica política de los cambios en el uso de la tierra y en las relaciones de propiedad sobre la tierra –así como de las luchas en torno a estos– en el contexto de las transacciones (trans)nacionales contemporáneas concentradas principalmente, aunque no únicamente, en tierras ‘no privadas’. Argüimos que la dinámica política en torno a la tierra pone en creciente evidencia lo inapropiado del ‘conjunto de herramientas’ para la ‘gobernanza de la tierra’ que promueven de forma implacable las corrientes preponderantes. Y si bien coincidimos con gran parte de la crítica radical contra la ofensiva de demanda mundial de tierras que probablemente conduzca al cercamiento de territorios y la expulsión de comunidades, también planteamos la necesidad de realizar análisis matizados (más análisis de clase, por ejemplo) y estudios empíricos meticulosos (es decir, menos especulación). A continuación, sopesamos las posibilidades de una perspectiva alternativa a la que, a falta de un término mejor, llamamos aquí ‘soberanía sobre la tierra’, como marco conceptual, político y metodológico potencialmente más inclusivo y relevante.

¹ Ésta es una versión revisada de la ponencia preparada para el seminario Agrarian Studies Colloquium Series de la Universidad de Yale, que tuvo lugar el 30 de octubre de 2009. Expresamos nuestro agradecimiento a los participantes del seminario, así como a Henry Bernstein, Ian Scoones y James C. Scott por sus valiosos comentarios. El apartado sobre críticas al ‘código de conducta’ se basa en Borrás y Franco (2010a), mientras que el apartado sobre la política de los cambios en las relaciones sobre la propiedad de las tierras se basa en Borrás y Franco (2010b). Traducido al español por Beatriz Martínez Ruiz; revisado por Lucía Goldfarb.

² Saturnino (‘Jun’) Borrás Jr. ocupa un puesto de investigación en el departamento de Estudios Internacionales sobre Desarrollo de la Universidad de Saint Mary en Halifax, en la provincia canadiense de Nueva Escocia, profesor adjunto de la Universidad de Agricultura de China en Beijing e investigador asociado del Transnational Institute (TNI) y de la organización Food First; junborras@yahoo.com. Jennifer Franco es investigadora asociada del Transnational Institute (TNI), donde actualmente coordina el programa de investigación sobre agrocombustibles del Instituto; jennycfranco@gmail.com.

Introducción

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

Desarrollado en un principio por activistas que se oponen a dichas operaciones desde la perspectiva de la justicia medioambiental y agraria, el uso del término ha ido abandonando su ámbito original progresista para ser absorbido por las corrientes convencionales del desarrollo que, de este modo, lo despolitizan. La imagen del ‘acaparamiento mundial de tierras’ está cada vez más en manos de aquellos que abogan por replantear el fenómeno en sí como una excelente oportunidad para seguir expandiendo la agroindustria capitalista en nombre de un desarrollo a favor de los pobres y ecológicamente sostenible. Esta agenda, extremadamente turbia, se está consolidando en estos momentos en torno a un llamamiento, peligrosamente atractivo, de establecer un ‘código de conducta’ para controlar los grandes y malos acuerdos sobre tierras y transformarlos en unos resultados supuestamente más éticos y ‘beneficiosos para todos’ o en los que ‘todos salen ganando’ (*win-win*, en la jerga institucional).

Teniendo en cuenta esta reciente trayectoria, está claro que se necesita una respuesta política más contundente; una respuesta que combine la denuncia de la apropiación mundial de tierras con la propuesta de alternativas creíbles tanto a los programas de ‘responsabilidad social corporativa’ (RSC) como a la agenda de desarrollo en detrimento de los pobres que se pretende fomentar. En este informe, buscamos empezar a esbozar esa respuesta ampliando y profundizando el análisis de la apropiación mundial de tierras y, a partir de ahí, enlazando y dialogando con las actuales iniciativas para explorar alternativas. Con tal fin, proponemos el concepto, a modo meramente tentativo, de ‘soberanía sobre la tierra’.

Antecedentes

En 2007, el número absoluto de personas que vivían en centros urbanos en todo el mundo superó por primera vez en la historia al de las personas que vivían en áreas rurales. Se calcula que, en 2010, el mundo rural estará compuesto por 3.300 millones de personas, mientras que las comunidades urbanas contarán con 3.500 millones de personas.³ Este cambio en el equilibrio rural-urbano de la población es un fenómeno reciente y espectacular. De una población mundial total de apenas 3.700 millones de personas en 1970, 2.400 millones eran habitantes rurales y 1.300, urbanos. El cambio en la población agrícola-no agrícola durante ese mismo período fue aún más drástico. En 1970, la población agrícola se elevaba a 2.000 millones de personas y la no

³ Cálculos de FAOSTAT (Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), www.fao.org, descargadas el 3 de noviembre de 2008.

agrícola, a 1.700 millones. Para 2010, se espera que estas cifras se inviertan totalmente, con una población agrícola de 2.600 millones frente a una no agrícola de 4.200 millones.⁴ A pesar de ello, aunque la población urbana supere a la rural, el número absoluto de habitantes rurales sigue siendo notable.

Es más: el porcentaje de personas *pobres* rurales sigue siendo superior que el de los pobres urbanos: tres cuartas partes de los pobres del mundo hoy día viven y trabajan en el campo. La pobreza se suele asociar con el hambre y, en 2008, se calculaba que había 1.000 millones de personas hambrientas en el mundo.⁵ En el punto álgido de la reciente crisis de los precios de los alimentos, la FAO anunció que, para cubrir las crecientes necesidades mundiales, la producción de alimentos se debería duplicar para 2050, y que el aumento necesario se debería dar fundamentalmente en los países en desarrollo, donde vive la mayoría de los pobres rurales del mundo y donde se espera que tenga lugar el 95 por ciento del incremento de población durante este período (FAO 2008a).

La confluencia de varias crisis globales (financiera, medioambiental, energética, alimentaria) en los últimos años ha contribuido a una dramática urgencia por controlar la tierra, especialmente de aquellas tierras situadas en el Sur Global. Actores económicos nacionales y transnacionales de distintos sectores empresariales (del petróleo y la industria automotriz, la minería y las actividades forestales, la alimentación y la química, la bioenergía, etc.) están adquiriendo con gran avidez –o declarando su intención de adquirir– vastas extensiones de tierra para construir, mantener o ampliar sus industrias extractivas y agroindustriales a gran escala. Los gobiernos nacionales de países “ricos en fondos y pobres en recursos” están buscando países “pobres en fondos y ricos en recursos” para ayudarles a garantizar sus propias necesidades alimentarias y energéticas en el futuro. Es cierto que las tierras del Sur Global han sido codiciadas históricamente por numerosos motivos. Pero, hoy, está cobrando fuerza un impulso que parte de una idea aparentemente nueva: que el control a largo plazo de grandes extensiones de tierra más allá de las propias fronteras nacionales es algo necesario para suministrar los alimentos y la energía necesarios para sostener a la propia población y sociedad en el futuro.

En consecuencia, estamos presenciando un aumento del volumen de acuerdos sobre tierras trasfronterizas y a gran escala. Según diversos cálculos, el total de tierras que fueron objeto de transacciones en este contexto entre 2005 y mediados de 2009 se situarían entre unos pocos millones y 20 millones de hectáreas (GRAIN 2008, Cotula et al 2009, IFPRI 2009), aunque no se sabe cuántas tierras cambiaron realmente de manos en este contexto (lo cual exigiría, por tanto, una investigación empírica). Muchos de los acuerdos sobre tierras a gran escala están impulsados por transnacionales (TNC) y, en algunos casos, por gobiernos extranjeros, pero casi siempre se producen en estrecha colaboración (o connivencia) con los gobiernos nacionales.⁶ En algunos casos, hay también gobiernos nacionales que están buscando activamente posibles inversores en tierras. La confluencia de las diversas crisis ha desembocado en una revaloración de la tierra, que apunta hacia un incremento significativo de su valor económico, algo que no augura nada bueno para los

⁴ FAOSTAT. Para una excelente revisión analítica de estudios sobre los vínculos entre los sectores rurales y urbanos, agrícolas e industriales, véase Kay (2009).

⁵ Datos de FAOSTAT; véase la nota 3 para más información sobre la fuente de los datos.

⁶ Algunos gobiernos nacionales de países que no pueden producir internamente suficientes alimentos – por ejemplo, algunos países del Medio Oriente y el norte de África, Corea del Sur e India– se vieron tremendamente sacudidos por la crisis mundial del precio de los alimentos de 2007-2008. Pensando en su propia seguridad alimentaria nacional, muchos de ellos corrieron al Sur Global para buscar tierras y mano de obra que pueda producir alimentos para ellos.

trabajadores pobres rurales de todo el mundo.

Visiones encontradas

Los primeros informes sobre un aumento significativo de los acuerdos comerciales (trans)nacionales sobre tierras que estaba llevando (o amenazando con llevar) a un cercamiento masivo de lo que queda de tierras ‘no privadas’ y a la expulsión y desplazamiento de los pobres rurales comenzaron a llegar de activistas radicales del ámbito de la justicia medioambiental y agraria y los derechos humanos. Son varias las redes que llevan años documentando casos de apropiación de tierras en todo el mundo y apelando a la atención pública. En este sentido, cabe mencionar a la red Foodfirst Information and Action Network (FIAN). Pero fue un informe publicado en 2008 por la ONG GRAIN el primero en señalar una tendencia global hacia la apropiación o el acaparamiento de tierras vinculado especialmente con la intensificación del fomento de los biocombustibles y con iniciativas para producir alimentos para la exportación (GRAIN 2008). Muy pronto, otros grupos de la sociedad civil y medios de comunicación empezaron a ofrecer más informes críticos. Luego, en abril de 2009, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), un centro con sede en Washington DC y miembro del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), emitió una declaración en que afirmaba que, desde 2006, entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas se han vendido o arrendado –o estaban en proceso de negociación para su venta o arriendo– a entidades extranjeras. El informe identificaba también varios casos, en su mayoría en África.⁷ El Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), con sede en Londres, presentó también su propio informe, centrado también en los acuerdos transnacionales sobre tierras en África. El documento del IIED revelaba que ya se habían asignado unos 2,4 millones de hectáreas, aunque no estuvieran necesariamente en pleno uso (Cotula et al. 2009).

Desde entonces, el tema ha recibido mucha atención en todo el mundo, en los medios y en los círculos en que se determinan políticas, además de grupos de activistas y otros contextos. Según un artículo de prensa publicado a principios de julio de 2009, que citaba a la ONU y otras fuentes, se calcula que hay al menos 30 millones de hectáreas de tierras ‘que se están adquiriendo para cultivar alimentos para países como China y los Estados del Golfo, que no pueden producir lo suficiente para sus poblaciones’.⁸ El relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, también empezó a subrayar el posible impacto devastador que podría tener la apropiación global de tierras sobre la ya profunda y generalizada inseguridad alimentaria entre los más pobres del mundo. En una entrevista a la prensa alemana, de Schutter explicaba: “Los países a los que apuntan estos acuerdos, especialmente en el África subsahariana, donde la mano de obra es relativamente barata y se considera que hay muchas tierras, podrían depender cada vez más de los mercados internacionales para alcanzar su seguridad alimentaria. Así producirán más alimentos, pero estos alimentos se exportarán. Éste es uno de los fenómenos que observamos durante la crisis alimentaria mundial de 2007/2008. Los países que son menos autosuficientes y dependen más de los mercados internacionales son los que se han visto más gravemente afectados por la creciente volatilidad de los precios”.⁹

⁷ IFPRI (2009), según información de Reuters, 30 de abril de 2009.

⁸ <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/jul/03/land-grabbing-food-environment> consultado el 26 de junio de 2010.

⁹ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4524232,00.html> consultado el 26 de junio de 2010.

Repasando la literatura existente y las noticias de los medios, resultaría tentador pensar que está surgiendo una opinión de consenso en contra de la actual oleada global de ‘apropiación de tierras’. Sin embargo, no todas las voces que expresan su preocupación comparten el mismo análisis del problema ni, especialmente, cómo actuar ante este fenómeno o con qué visión estratégica. Una vez reconocido el fenómeno de los grandes acuerdos comerciales sobre las tierras, hay visiones encontradas sobre cómo responder a ellos. Distintos grupos ven estas operaciones bajo ópticas diferentes, que van desde la oposición más categórica a la mejor de las bienvenidas, con numerosos matices entre ambos extremos. Esta diversidad se puede ver tanto en la sociedad civil en distintos niveles (local, nacional e internacional), como en el seno de las comunidades locales. Las diferencias no son triviales. Éstas están en parte relacionadas con puntos de vista rivales que dependen de la clase social y/o con puntos de vista políticos que tienen implicaciones estratégicas para la labor de incidencia y acción política, así como para el trabajo con alianzas o plataformas.

A modo ilustrativo, a escala global, las dos organizaciones de agricultores más significativas en términos numéricos y políticos hoy en día son la Vía Campesina y la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA-IFAP). Fundada en 1946, la FIPA está integrada por pequeños, medianos y grandes agricultores de todo el mundo con orientación comercial. Históricamente, su cúpula directiva ha estado dominada por grupos del mundo industrial. Su posición ideológica sobre problemas agrícolas clave tiende a estar influenciada por los intereses de clase de productores comerciales medios-ricos dentro de esta federación internacional. Vía Campesina, en cambio, es un movimiento internacional de agricultores pobres y pequeños campesinos en el mundo en desarrollo e industrializado. Los movimientos agrarios del Sur Global tienen una voz importante en esta coalición. Su posición ideológica sobre cuestiones agrarias clave está fundamentalmente conformada por los intereses de clase del grueso de sus bases, que son agricultores pobres y pequeños campesinos. La FIPA y la Vía Campesina representan los polos de las dos grandes posturas frente a los biocombustibles.¹⁰ Donde unos ven una oportunidad, otros ven una amenaza (véase tabla abajo), aunque estos claros posicionamientos suelen diluirse a medida que uno ‘va bajando’ en la estructura de organizaciones tan complejas como éstas.¹¹

¹⁰ Edelman (2003), Borras, Edelman y Kay (2008) y Borras y Franco (2009) provide relevant discussion on the class background on these two groups.

¹¹ Las opiniones de los pobres rurales afectados por los últimos grandes proyectos de desarrollo pueden no coincidir con las mantenidas por aquellos que integran las filas organizadas de la sociedad civil y los movimientos sociales de orientación rural. La dinámica de determinación de los problemas y el planteamiento de reivindicaciones suele variar según los distintos tipos de grupos de la sociedad civil. También es probable que difieran entre los grupos de incidencia organizados y los pobres rurales de los grupos de base en las comunidades afectadas. Así, puede que mientras que los activistas de los movimientos sociales se opongan a la venta del aceite de palma como ingrediente para champús o como materia prima para biocombustibles por sus posibles impactos negativos para el medio ambiente, los habitantes de a pie de la comunidad afectada puede que enmarquen sus inquietudes y demandas basándose sólo en las condiciones en que producen y venden su aceite de palma. Puede que ni siquiera les importe si lo que producen se utiliza para fabricar champú o combustible, ya sea en Yakarta o en los Países Bajos.

Tabla 1: Opiniones encontradas sobre los biocombustibles

FIPA ¹²	Vía Campesina (2008)
<p>“La producción de alimentos y piensos sigue siendo primordial para los agricultores de la FIPA; sin embargo, los biocombustibles representan una nueva oportunidad de mercado, puesto que contribuyen a diversificar el riesgo y fomentan el desarrollo rural. Los biocombustibles constituyen la mejor opción de la que se dispone en la actualidad para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generados por el sector del transporte y, con ello, contribuyen a mitigar el cambio climático.</p> <p>Recientemente, se ha responsabilizado a los biocombustibles de ser la causa del rápido aumento de los precios de los alimentos. Existen muchos factores que subyacen al aumento del precio de los alimentos, como la escasez de suministros debida a malas condiciones meteorológicas y los cambios en los hábitos alimentarios que generan una fuerte demanda. A nivel mundial, la proporción de tierras hasta ahora destinadas a la agricultura y que se utilizan en la actualidad para producir biocombustibles es muy pequeña: un 1 por ciento en Brasil, un 1 por ciento en Europa y un 4 por ciento en los Estados Unidos de América, de modo que la producción de biocombustibles constituye una causa marginal en el aumento de los precios de los alimentos.</p> <p>Es esencial que las comunidades agrícolas que durante mucho tiempo se han sostenido con ingresos escasos superen las concepciones erróneas acerca de los biocombustibles. La producción de bioenergía representa una buena oportunidad para impulsar las economías rurales y reducir la pobreza, siempre y cuando esta producción se ajuste a los criterios de sostenibilidad. Además, dicha producción sostenible de los pequeños agricultores no supone amenaza alguna para la producción de alimentos. Constituye una oportunidad para conseguir rentabilidad y para reavivar a las comunidades rurales.</p> <p>Es necesario incrementar la investigación y el desarrollo con el fin de evitar la competencia entre los usos de determinados cultivos para la alimentación y para los combustibles, así como lograr las indicaciones correctas respecto al desarrollo de la producción de biocombustibles en todo el mundo. Por consiguiente, es de suma importancia llenar el vacío de conocimientos relativo a los biocombustibles mediante la difusión de información y los programas de creación de capacidad para apoyar a los agricultores en el desarrollo de la propiedad de la cadena de valor.”</p>	<p>“La actual ola masiva de inversión en la producción de energía basada en el cultivo y procesamiento industrial de materias vegetales como el maíz, la soja, la palma aceitera, la caña de azúcar, etc., no resolverá ni la crisis climática ni la energética. Asimismo, traerá desastrosas consecuencias sociales y medioambientales. Crea una nueva y muy seria amenaza sobre la producción de alimentos por los pequeños campesinos y el logro de la soberanía alimentaria de la población mundial.</p> <p>Se afirma que los agrocombustibles ayudarán a a combatir el cambio climático. En realidad sucede lo contrario (...) Si tenemos en cuenta el propio ciclo de producción, transformación y distribución de agrocombustibles, no se producen menos gases de efecto invernadero que con los combustibles fósiles, excepto en algunos casos.</p> <p>Mientras tanto, los impactos sociales y ecológicos de los agrocombustibles serán devastadores (...) Expulsan de su tierra a las familias campesinas, hombres y mujeres. Se estima que cinco millones de campesinos han sido expulsados de su tierra para crear espacio para monocultivos en Indonesia; cinco millones en Brasil, cuatro en Colombia...</p> <p>Mientras las corporaciones transnacionales aumentan sus beneficios económicos, la mayor parte de la población mundial no tiene suficiente dinero para comprar comida. Se estima que los agrocombustibles son los responsables del 30% de la actual crisis [2008] de precios de los alimentos.”</p>

¹² FAO (2008), Anexo.

Código de conducta (CdC): la consolidación de la agenda de apropiación de tierras

(En este apartado se resume brevemente la propuesta de CdC y por qué pensamos que no es una buena idea. Para un análisis más detallado, tanto en formato impreso como electrónico, véase Yale Human Rights and Development Law Journal, vol. 13, no. 1, abril de 2010)

A medida que se va desplegando el acaparamiento mundial de tierras, se va transformando también el ‘cuento’ en torno a ella. En los círculos preponderantes del desarrollo, se percibe un intento manifiesto de conducir el discurso desde la alarma inicial por la apropiación mundial de tierras hacia su aceptación. Esta nueva aceptación se fundamenta en la idea de que hay una importante ‘oportunidad’ en los actuales acuerdos sobre tierras para el desarrollo rural; se trata de una oportunidad que se debe aprovechar, de la que hay que apropiarse, por hacer un juego de palabras fácil. Además, el acento de esta nueva narrativa se pone en la movilización de ‘varias partes interesadas’ unidas en torno a un conjunto de principios básicos como un primer paso hacia la institución de un ‘código de conducta’ (CdC) internacional que pueda generar los llamados resultados de desarrollo ‘beneficiosos para todos’. Este nuevo planteamiento de la cuestión queda perfectamente ilustrado con una declaración realizada por el IFPRI en 2009, cuando presentó su versión de CdC hablando de “hacer de la necesidad virtud”.

El punto de partida de esta nueva narrativa sobre el acaparamiento de tierras se encuentra en una particular visión del éxito del desarrollo económico capitalista nacional. Bajo esta perspectiva, lo que está en juego no es un problema de tierras, sino un problema de inversiones. Esta visión queda muy reflejada en el título de la última articulación de CdC presentada conjuntamente en 2010 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED-UNCTAD) y el Banco Mundial: “principios para una inversión agrícola responsable”. Aquí, las inversiones a mayor escala se ven como la principal solución a la pobreza (rural). Los supuestos beneficios de estas inversiones serían, de acuerdo a esta perspectiva, los siguientes: la creación de empleo agrario y no agrario, el estímulo de las rentas de los pequeños agricultores, la transferencia de tecnología necesaria, un aumento en la producción de alimentos, la construcción de infraestructura rural, un mejor acceso a servicios básicos y la apertura de oportunidades para la exportación.

Hay varios elementos clave en el incipiente argumento a favor del establecimiento de un CdC para regular la apropiación de tierras. En primer lugar, los partidarios del CdC resucitan una vieja convicción –cuyo defensor más obstinado es el Banco Mundial– en la ‘necesidad’ de un tipo de concreto de “mejor gestión de las tierras” (es decir, más barata y eficiente en términos administrativos) como forma de poner orden en el caos que surge de los problemas y los conflictos relacionados con la tierra. En segundo lugar, hacen hincapié en nuevos descubrimientos (basados en imágenes satelitales de alta tecnología) sobre la existencia de lo que denominan “reservas de tierras agrícolas”: una extensa reserva mundial de tierras que se podrían explotar y aprovechar (para el ‘desarrollo rural’ o, al menos, para la versión que tienen de éste) sin perjudicar la producción de alimentos ni los derechos locales sobre tierras existentes y, además, con la ventaja añadida de rehabilitar tierras ‘degradadas’ y aumentar, a la vez, el suministro de energías renovables. En tercer lugar, insisten magnánimamente en la necesidad de admitir los posibles impactos dañinos, tanto

desde el punto de vista social como medioambiental, de más inversiones a gran escala en la agricultura. Pero —y éste sería el cuarto elemento— a la admisión de que es probable que las operaciones sobre tierras a gran escala socaven el acceso a la tierra y los intereses sobre ella de los pobres rurales se le da un nuevo giro replanteando este tipo de impacto catastrófico sobre las vidas de los pobres rurales como un mero ‘efecto colateral’ de un ‘remedio’ fundamentalmente beneficioso. Se trata de riesgos que se pueden gestionar para posibilitar un bien mayor. Por tanto, no se toman como impactos directos que son tan graves e injustos que ponen en tela de juicio la validez misma del remedio (es decir, los propios acuerdos sobre las tierras o el modelo de desarrollo que se está persiguiendo mediante este tipo de inversión extranjera directa). ¿Cuáles son los ‘riesgos’ de las apropiaciones de tierras según los defensores de la nueva narrativa?

Entre los riesgos, encontramos: abandono o descuido de los usuarios de las tierras, especulación a corto plazo, falta de consulta, corrupción, daños ambientales, conflictos violentos por derechos sobre las tierras, polarización e inestabilidad, menoscabo de la seguridad alimentaria y pérdida de medios de vida e incapacidad de cumplir las promesas (empleo local, infraestructuras, compensaciones).

Así pues, ¿cómo se pueden gestionar o incluso evitar estos ‘riesgos’? Para aquellos que los reconocen pero que siguen creyendo en la necesidad de fomentar la inversión extranjera directa en forma de grandes acuerdos sobre tierras un factor para evitar los riesgos o gestionarlos con éxito entraña garantizar que exista el entorno normativo adecuado en los países de acogida. Tanto el Banco Mundial como el IFPRI prestan atención al entorno normativo general de forma parecida. Un entorno normativo fructífero conllevaría cuestiones como: derechos y autoridades sobre las tierras bien definidos, con especial acento en un sistema de derechos de propiedad privada; una clara identificación de las tierras disponibles y claros mecanismos para la transferencia de los derechos de tierras públicas; un mejor clima de inversión a través del estado de derecho y la seguridad contractual; políticas agrícolas de base empírica en relación con incentivos, mercados, tecnologías e infraestructuras rurales; facilitación de programas de agricultura por contrato y de cultivos externalizados; mejores sistemas de información de los mercados; mejores servicios de extensión y conocimiento (incluida la banca rural); y negociaciones descentralizadas (de base comunitaria). Ninguno de estos puntos es nuevo; muchos llevan años en la agenda de las instituciones de desarrollo predominantes. Lo que sí es nuevo es el otro elemento de la propuesta de gestión de riesgos: un CdC internacional que regularía el establecimiento y el mantenimiento de acuerdos transnacionales sobre tierras de forma que se proteja a la población y el entorno local y, al mismo tiempo, les permita que resulte rentable en el sentido más convencional. Ésta es ‘la varita mágica’ de la nueva narrativa sobre la apropiación de tierras: la inauguración de un mecanismo de ‘código de conducta’ internacional mediante el que todas las ‘partes interesadas’ pueden unirse y llegar a acuerdos basándose en una serie de principios predefinidos con respecto a comportamientos y resultados aceptables. En este sentido, la propuesta planteada por el IFPRI y que se resume en la tabla siguiente, es muy ilustrativa.

Puntos destacados de la propuesta de CdC del IFPRI

Transparencia en las negociaciones	Se debe informar a los propietarios locales de tierras sobre los acuerdos sobre la mesa e implicarlos en las negociaciones. La norma básica que se debe observar es la del consentimiento libre, previo e informado. Hay que dedicar un especial esfuerzo a proteger los derechos de grupos indígenas y otros grupos étnicos marginalizados. Los medios y la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave para hacer llegar la información al público.
Respeto de los derechos existentes	A las personas que pierden tierras se las debería compensar y facilitarles un medio de vida equivalente. La normativa de la Comisión Mundial sobre Represas ofrece un ejemplo de este tipo de políticas.
Beneficios compartidos	La comunidad local se debería beneficiar, no perder, con las inversiones extranjeras en la agricultura. Los arrendamientos son preferibles a las indemnizaciones saldadas con un único pago porque proporcionan una fuente de ingresos constante cuando la tierra se dedica a otros usos. Los programas de agricultura por contrato o de cultivos externalizados son aún mejores porque los pequeños propietarios siguen manteniendo el control sobre sus tierras pero generan beneficios para el inversor externo. En caso de que no se produzcan las inversiones o compensaciones acordadas, se necesitan medidas explícitas para garantizar su respeto.
Sostenibilidad medioambiental	Es necesario realizar una cuidadosa evaluación y un buen seguimiento de los impactos ambientales para garantizar prácticas de producción agrícolas coherentes y sostenibles que protejan contra el agotamiento de los suelos, la pérdida de una biodiversidad de gran importancia, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desvío significativo de recursos hídricos de otros usos humanos o medioambientales.
Adhesión a políticas comerciales nacionales	Cuando la seguridad alimentaria nacional está en situación de riesgo (en caso de intensa sequía, por ejemplo), se debería dar prioridad al abastecimiento interno. Los inversores extranjeros no deberían de tener derecho a exportar durante una crisis alimentaria nacional grave.

Este tipo de enfoque basado en una doble vía (entorno normativo favorable y CdC internacional), se dice, ofrece la mejor oportunidad para que los grandes acuerdos de tierras brinden resultados ‘beneficiosos para todos’. Un resultado ‘beneficiosos para todos’ o en que ‘todos salen ganando’ es aquel en que se cumplen las necesidades de desarrollo tanto de los países ricos en recursos como de los pobres en recursos, al tiempo que se cubren las necesidades e intereses (es decir, beneficios) de los inversores y se mejoran las rentas y los medios de vida de las personas pobres. Lo que necesitan los países pobres en recursos son suministros seguros de alimentos y combustibles para sostener sus actuales patrones de consumo y producción de alimentos. Y lo que necesitan los países ricos en recursos son nuevas inversiones en agricultura que generen empleo, apoyen a los pequeños agricultores e impulsen las exportaciones. Lo que los inversores necesitan es un mejor clima de inversión, que sea claro, estable y seguro (es decir, derechos de propiedad claros para garantizar las inversiones). De esta forma, señala el IFPRI, se puede “hacer de la necesidad una virtud”. En teoría, la aplicación de un CdC en este contexto podría parecer algo apropiado y ventajoso o, cuando menos, inocuo. Cabría esperar que aplicar la técnica en este caso no provocaría más daños de los que ya se están provocando con las propias apropiaciones ilícitas de tierras. ¿No sería beneficioso para la sociedad cultivar tierras aún sin explotar (o poco explotadas) si se pudiera hacer de forma que no se socaven los derechos locales, no se ponga en peligro la seguridad alimentaria local ni se perjudique el medio ambiente? ¿No sería útil contar con un marco claro sobre la propiedad de las tierras y los derechos de uso? ¿Y no sería útil tener un acuerdo sobre las responsabilidades de las distintas partes interesadas (y no sólo sobre

sus derechos)? Si el valor fundamental de las instituciones radica en que establecen normas allí donde antes no las había y, de este modo, hacen posible regular comportamientos y resultados (y poner orden en el caos), ¿no sería éste el tipo de situación en que resultaría especialmente adecuado instituir un CdC? Para analizar estas cuestiones, pasemos ahora a repasar algunos de los aspectos problemáticos de esta fórmula ‘beneficiosa para todos’ que se propone como respuesta a la ofensiva mundial de acaparamiento de tierras y compartir algunas de nuestras dudas e inquietudes.

En primer lugar, las propuestas de establecer un CdC para los acuerdos sobre tierras operan necesariamente en el marco del actual complejo agroalimentario mundial y energía industriales, además de buscar mantenerlo o ampliarlo. Por tanto, proponer un CdC como marco general en respuesta a la apropiación de tierras globalizada no aborda los graves problemas asociados con la explotación extractiva de tierras (y aguas) en el Sur Global para abastecer las demandas de alimentos y energías de países industrializados y para mantener los beneficios de las grandes empresas. Se asume, de forma implícita o explícita, que no hay ningún problema de base con los actuales modelos de industriales de producción y consumo de alimentos y energía que tan estrechamente controlan las TNC.

En segundo lugar, el CdC se está fomentando junto con la idea de unas “reserva de tierras agrícolas”, combinado con la imagen de unos sistemas agroindustriales que desempeñan un papel beneficioso al devolver la vida a tierras degradadas, utilizar tierras marginales más plenamente y regenerar las tierras baldías o yermas. Además de nuevas imágenes de satélite (que no muestran a las personas ni sus relaciones históricas con respecto a las tierras o prácticas de sustento), el supuesto de las ‘reservas de tierras’ suele fundamentarse en los datos que ofrecen los Estados de sus censos oficiales sobre el uso de las tierras y las relaciones de propiedad sobre ellas, datos que, por diversos motivos, son muy poco fiables. La idea misma de ‘reserva’ hace que esa tierra esté, más o menos automáticamente, ‘disponible’ y que sea susceptible de transformarse en un granero global o en nuevos pozos de petróleo. Y en este proceso, otros usos posibles o reales se hacen ‘ilegibles’, un término que tomamos prestado de James Scott (1998), que analizó cómo los funcionarios estatales reinterpretan las distintas sociedades locales para facilitar la regulación y administración del Estado central. Históricamente, “ver como un Estado” ha supuesto simplificar las prácticas sociales (locales):

“Las prácticas locales de medición y tenencia de tierras eran ‘ilegibles’ para el Estado en su forma pura. Mostraban una diversidad y complejidad que reflejaban una gran variedad de intereses puramente locales, no estatales. Es decir, *no se podían integrar en una cuadrícula administrativa sin ser transformadas o reducidas a un código escrito práctico pero parcialmente ficticio.*”

Aceptar la idea de ‘reserva de tierras agrícolas’ confina inevitablemente a las prácticas y relaciones sociales locales en torno a la tierra, que son distintas y diversas, a los vestigios del pasado; a ser reconocidas pero, a fin de cuentas, no merecedoras de ser tomadas lo bastante en serio como para protegerlas en el futuro. Simplemente, no ‘encajan’ en la cuadrícula de desarrollo económico que imaginan los actuales defensores del CdC; no son los beneficiarios de las ‘inversiones agrícolas responsables’ que se prevén. Basándonos en la experiencia del pasado, lo que podemos esperar de este tipo de marco sobre las tierras son más expulsiones y

desposiciones en el nombre de la transformación de ‘tierras marginales’ en espacios económicamente productivos. Además, la regeneración de las llamadas ‘tierras degradadas’ suele llegar en forma de monocultivos industriales que, aunque se presentan como respetuosos con el medio ambiente, socavan los suelos desde el punto de vista ambiental (es ya habitual, por ejemplo, que se aluda a monocultivos forestales industriales, como plantaciones de palma aceitera y eucalipto, como ‘reforestación’).

En tercer lugar, los partidarios del CdC arguyen que, sin derechos de propiedad sobre la tierra claros (que normalmente se entienden como individuales y privados) el ‘riesgo’ de expulsión y desposesión es alto. El argumento lleva implícita la convicción de que contar con derechos formales de propiedad de las tierras elimina todo riesgo y sirve como garantía de que estos grandes acuerdos no desplazarán a las personas de sus tierras ni las despojarán de ellas. Este punto de vista está en sintonía con los muchos años de presión por la privatización del patrimonio común universal que queda y la formalización de derechos de tierras que ha tenido en su punto de mira tierras públicas de todo el mundo. Este punto de vista, sin embargo, tiene fallos de base. Hay sobradas pruebas que demuestran que la existencia de derechos formales de propiedad sobre las tierras no representa ninguna garantía contra la desposesión; de hecho, muchas veces incluso aparecen como la punta de lanza de ésta. La instauración de derechos formales de propiedad sobre la tierra entraña primero preguntar en la práctica (en entornos donde conviven distintos poderes y marcados por intereses encontrados) a la compleja gama de cuestiones planteadas previamente en estas páginas: quién tiene (o debería de tener) qué derechos sobre qué tierras, durante cuánto tiempo y con qué fines. Los derechos formales de propiedad sobre la tierra son, de hecho, territorio de disputa, ya que conllevan tomar decisiones sobre quién cuenta y quién no. Introducir derechos formales para los propietarios indígenas de las tierras no es necesariamente una medida en pro de los pobres, pero sí “recalibra el ámbito de lucha”. El hecho de conseguir reconocimiento jurídico de los derechos de los pobres sobre las tierras nunca ha garantizado, de por sí, que éstos sean efectivamente respetados y protegidos ante los tribunales o sobre el terreno; para los pobres rurales, sigue existiendo un proceso difícil y conflictivo que entraña luchas para reivindicar realmente esos derechos y “hacerlos realidad” en la práctica. En resumen: los derechos jurídicos formales sobre las tierras son formulados, interpretados, disputados y aplicados por numerosos actores estatales y no estatales con sus propios intereses e integrados en estructuras de poder en muchos niveles y, por tanto, pueden (y, de hecho, suelen) llevar a resultados que no se pueden considerar favorables a los pobres. Nunca se pueden garantizar totalmente resultados en pro de los pobres ni ‘beneficiosos para todos’. De hecho, es evidente que a existencia de derechos de propiedad sobre las tierras claros (ya sean privados o de otra naturaleza) no ha asegurado resultados positivos para todas las partes en muchos de los acuerdos sobre tierras ni han protegido automáticamente a los pobres rurales de distintas formas de desposesión o de ‘incorporación desfavorable’ a los enclaves de producción de alimentos y combustibles.

Tal como sostienen Cotula y Vermeulen, basándose en material empírico de África, unos derechos de propiedad sobre la tierra claros y seguros son una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la protección de los derechos de los pobres rurales sobre las tierras. Nosotros estamos de acuerdo con este argumento, aunque añadiríamos otro punto crítico: unos derechos de propiedad *seguros* no deberían significar a priori, siempre o únicamente, derechos de propiedad *privados*; en muchos lugares del mundo, se necesita un enfoque inductivo que se base en un profundo conocimiento de las sociedades a las que se dirige la intervención y haga de

los “derechos socialmente legítimos de ocupación y uso, tal como se poseen y practican en la actualidad, el punto de partida tanto para su reconocimiento en el ámbito legal como para el diseño de marcos institucionales para mediar entre reivindicaciones enfrentadas y administrar la tierra” (Cousins 2007).

En cuarto lugar, el supuesto de que las operaciones sobre tierras entre ‘varias partes interesadas’ formales y transparentes y, en la medida de lo posible, descentralizadas-localizadas, son la solución para evitar las consecuencias negativas de esos grandes acuerdos sólo es parcialmente correcto. Sin duda, todo acuerdo sobre tierras debería ser, al menos, transparente, pero la transparencia no asegura necesariamente resultados que sean favorables a los pobres. La transparencia no es sinónimo de rendición de cuentas, por lo que unas operaciones transparentes no garantizan esa rendición de cuentas, especialmente para las ‘partes interesadas’ pobres. Además, la cuestión de la representación de los grupos sociales, sobre todo en las comunidades rurales del Sur Global, es problemática, desigual y políticamente discutible, independientemente de si las negociaciones son transparentes. En muchos lugares, una minoría de la elite suele afirmar representar a los pobres, incluso cuando no es así. A menudo y en muchos países, las elites locales fraguan contratos con inversores en el nombre de sus comunidades a pesar de carecer mandato para ello y obviar todo proceso consultivo. Normalmente, en tales situaciones, los pobres rurales tienen pocas posibilidades de dejar las cosas claras, mientras que otras partes, más poderosas, tienen muy poco interés en garantizar que se escuchen –y mucho menos que se tengan en cuenta– las voces contrarias si eso podría suponer que se eche a perder el acuerdo. Distintos grupos sociales acuden a la mesa de negociación con diferentes grados de poder político. Finalmente, el Banco Mundial adolece de un sesgo especial hacia las negociaciones descentralizadas-localizadas, como bien explica Klaus Deininger. Sin embargo, es justo en el ámbito local donde las elites y burócratas locales que pueden ganar con las nuevas inversiones pueden manipular fácilmente los procesos de negociación y donde las comunidades locales de los pobres pueden ser fácilmente aisladas de sus posibles aliados nacionales.

En quinto lugar, uno de los aspectos inherentes del CdC es el carácter *voluntario* de los acuerdos. Es difícil determinar las violaciones de esos acuerdos e imposible que sus autores rindan cuentas. Incluso cuando las partes en cuestión se adhieren formalmente a los principios del consentimiento previo, libre e informado, estos principios raramente se observan y se aplican en la práctica, de forma que se necesitaría una tremenda dosis de poder político, de tiempo y de recursos para asegurar que así fuera. Sawyer y Gomez (2008) han señalado la paradoja de que, en paralelo al aumento y la institucionalización de tratados internacionales, directrices voluntarias y los principios de consentimiento concebidos para proteger a los pueblos indígenas, se han producido violaciones sin precedentes de los derechos de estos pueblos y de incursión en sus territorios en todo el mundo.

En sexto lugar, otro de los conceptos clave de un CdC es el de ‘partenariado’ o ‘parcería’. La idea se presenta en formas diversas, incluidos partenariados entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, que se supone que fomentan la transparencia y generan resultados beneficiosos para todos en los acuerdos sobre tierras. Pero este concepto de partenariado se suele fundamentar en una perspectiva despolitizada y poco realista de la interacción entre los varios actores que los despoja de posibles intereses encontrados y los intenta situar en una posición de igualdad. Imaginar una posición de igualdad e intereses complementarios en circunstancias donde no se dan conducirá muy probablemente a que los pobres salgan perdiendo. Otro tipo de partenariado es el establecido entre ‘TNC y agricultor’, también conocido

como ‘agricultura por contrato’, por el que se incorpora a los productores campesinos en el complejo agroindustrial de producción de alimentos o energía mediante diversos arreglos contractuales. Puede que se trata del tipo más citado de integración de los agricultores pobres y pequeños en los programas agroindustriales a gran escala y se cree que desemboca en escenarios beneficiosos para todos. No obstante, con el paso del tiempo y su desarrollo en entornos muy diversos, ha resultado ser una suposición errónea. En lugar de ello, estos acuerdos suelen traducirse en procesos y resultados que favorecen fundamentalmente a las empresas transnacionales e incluso, en algunos casos, se han convertido en una excusa para despejar bosques y plantar monocultivos.

En conclusión, un elemento inherente de las propuestas de CdC es la creencia, desprovista de toda mirada crítica, en la benevolencia fundamental de medidas de carácter formal y jurídico, como contratos más claros, derechos de propiedad más claros y seguros (entendidos, por lo general, como derechos privados e individuales), contratos transparentes, la existencia de un consentimiento libre, previo e informado, y el establecimiento de partenariados entre el Estado y la sociedad civil. Ninguno de estos puntos es, en sí, necesariamente negativo; de hecho, cada uno de ellos podría tener sus ventajas dependiendo de cada contexto concreto. Pero ninguno de ellos es inherentemente positivo, en la medida en que no pueden garantizar realmente resultados en pro de los pobres. A falta de un marco y un proceso claros que insistan en la importancia de dar prioridad resultados realmente beneficiosos para los pobres, lo más probable es que los puntos débiles de estos distintos elementos se refuercen cuando se encuadren en un CdC voluntario concebido como *la respuesta* a la apropiación mundial de tierras.

Reafirmando la resistencia contra la apropiación de tierras

El CdC que está proponiendo el Banco Mundial y otros actores representa una distracción muy peligrosa. La propuesta desvía la atención de los verdaderos problemas que hay sobre la mesa con respecto a la tierra. Desvía la atención de los fallos de base del modelo de desarrollo económico que persigue y el papel clave de la tierra en la consecución de este modelo. Y también desvía nuestra atención de lo que supone conformar cómo se pueden (y se deben) proteger y ampliar los derechos, intereses y preocupaciones de los pobres rurales en el futuro. No es de extrañar que las fuerzas que están clamando por un CdC para las operaciones sobre las tierras hoy día sean las mismas que nos han estado diciendo que es imposible llevar adelante una verdadera reforma agraria. Y son también las mismas que nos están asegurando que la apropiación de tierras es algo inevitable. Enfrentados a su ‘tesis de la imposibilidad’, por un lado, y a su ‘tesis de la inevitabilidad’, por el otro, parece que no nos queda otra salida que resignarnos y aceptar que el único camino posible es la senda del desarrollo impulsado y controlado por las TNC, así como su visión de la pobreza rural, las tierras y los derechos sobre ellas.

Sin embargo, la senda que nos dibujan nos es la única que nos queda; aún tenemos opciones, capacidad de acción y capacidad de lucha por un cambio significativo que dé prioridad, ahora y en el futuro, a los derechos y a las voces de los pobres rurales con respecto a la tierra y otros recursos. Y a pesar de todo, rechazar una mala idea es una cosa; afirmar que ‘otro mundo es posible’ es otra; y hacer que las alternativas funcionen en las condiciones, las limitaciones y las circunstancias del mundo real es aún otra muy distinta. Hay una complejidad en las cuestiones relacionadas con la tierra que sólo se puede ignorar poniendo en riesgo a los pobres rurales. Cualquier respuesta motivada por la justicia social que pretenda afrontar los actuales dilemas en el ámbito de los recursos de la tierra se topará con estas

complejidades y, por tanto, les debe prestar atención. La apropiación mundial de tierras a favor de las TNC y con el objetivo de producir alimentos o combustibles para la exportación es sólo una parte de lo que está sucediendo en el frente rural. Reconocer esto entraña, por lo tanto, un grado mayor y más profundo de entendimiento de los problemas de tierras que se están dando actualmente de lo que puede proporcionar el marco de la ‘apropiación mundial de tierras’.

Las muchas caras del cambio de uso de la tierra

Para obtener un panorama más completo de las cuestiones en materia de tierras hoy en día, es necesario descifrar el vago concepto de ‘cambio en el uso de la tierra’. De hecho, el uso de la tierra actualmente no sólo está cambiando en una dirección (es decir, a favor de la producción de alimentos o biocombustibles para la exportación), sino que tiene muchas caras. El gráfico 1 representa una tipología general que intenta reflejar, *grosso modo*, las cuatro grandes direcciones que se están observando en el cambio de uso de la tierra. Las realidades complejas no siempre encajan fácilmente en los ‘tipos ideales’, por lo que esta tipología sólo pretende una primera aproximación a la realidad señalando las principales tendencias de cambio de uso de la tierra que se están dando hoy día.

Gráfico 1. Principales direcciones de cambio de uso de la tierra

Tipo A De alimentos a alimentos	Tipo B De alimentos a biocombustibles
Tipo C De productos no alimentarios a alimentos	Tipo D De productos no alimentarios a biocombustibles

Lógicamente, dentro de cada gran tipo de cambio de uso de la tierra se pueden identificar también variaciones adicionales. La tabla 2, por tanto, procura plasmar de forma más sistemática este grado mayor de diversidad y complejidad. Cada uno de los elementos se explica en los apartados que siguen.

Tabla 2: Carácter, dirección y orientación del cambio de uso de la tierra

Tipo ideal	De	A
A	Producción de alimentos	Producción de alimentos
A1	Alimentos para consumo	Alimentos para intercambio interno
A2	Alimentos para consumo, intercambio interno	Alimentos para exportación
A3	Alimentos para exportación,	Alimentos para consumo y mercado local,

	monocultivos y agricultura industrial	pequeña escala, policultivos
B	Producción de alimentos	Producción de biocombustibles
B1	Alimentos para consumo, mercado local	Biocombustibles para exportación
B2a	Alimentos para consumo, mercado local	Biocombustibles para uso local y mercado interno, controlados por corporaciones
B2b	Alimentos para consumo, mercado local	Biocombustibles para uso local y mercado interno, no controlados por corporaciones
C	Productos no alimentarios	Producción de alimentos
C1	Tierras forestales	Alimentos para consumo, mercado local
C2	Tierras forestales	Alimentos para exportación
C3	Tierras 'marginales', 'sin uso'	Alimentos para consumo, mercado local
C4	Tierras 'marginales', 'sin uso'	Alimentos para exportación
D	Tierras forestales y tierras 'marginales', 'sin uso'	Producción de biocombustibles
D1	Tierras forestales	Biocombustibles para uso y mercado locales
D2	Tierras forestales	Biocombustibles para exportación
D3	Tierras 'marginales', 'sin uso'	Biocombustibles para uso y mercado locales
D4	Tierras 'marginales', 'sin uso'	Biocombustibles para exportación

Tipo A: cambio de uso de la tierra en el marco de una producción orientada a los alimentos

En el tipo A, las tierras se siguen dedicando a la producción de alimentos, pero cambian los fines para los que se producen. En los censos oficiales agregados correspondientes, no siempre se reflejan estos cambios en el uso de la tierra. Dentro del tipo A, encontraríamos tres subcategorías: A1, A2 y A3.

El tipo A1 abarca aquellas tierras antes dedicadas a la producción de alimentos para consumo que se convierten hacia la producción de alimentos para intercambio interno, algo que también se conoce como 'mercantilización de la producción alimentaria'. Puede que éste sea uno de los más extensos tipos de cambio en el uso de la tierra históricamente y uno de los más ampliamente estudiados de la economía política agraria. A medida que aumenta el precio de los alimentos, más agricultores tienden a vender toda o parte de su producción al mercado para obtener más dinero.

El tipo A2 entraña tierras antes dedicadas a la producción de alimentos para consumo o intercambio interno que después se convierten a la producción de alimentos para exportación.¹³ Es precisamente esta subcategoría el principal objeto de la actual apropiación mundial de tierras y sus críticos. Aunque este tipo de cambio de uso de la tierra no es nuevo, hoy día está asociado a algunos nuevos rasgos que contribuyen a hacerlo aún más polémico. En primer lugar, en el tipo A2 participan ahora países sin una tradición histórica de apropiación de tierras (por ejemplo, los países petroleros del Golfo, Corea del Sur, Japón, China e India), junto con los más tradicionales. La crisis alimentaria de 2007-2008 llevó a muchos de estos actores no tradicionales a empezar a negociar acuerdos sobre tierras en países en desarrollo como forma de garantizar su propia seguridad alimentaria (véase Holtz-Gimenez y Patel con Shattuck 2009; y Bello 2009). En segundo lugar, los actores que se están apropiando de tierras hoy día, sean o no tradicionales, lo están haciendo a través de una mezcla de adquisiciones (donde es posible) y arrendamientos a largo plazo de hasta 99 años (donde se permite). En tercer lugar, muchas de las últimas conversiones al uso del tipo A2 están pensadas no para alimentar a personas, sino para alimentar automóviles (con

¹³ Esto incluye piensos para exportación.

biocombustibles, por ejemplo) e industrias ('plásticos verdes'), o como resultado indirecto en algún cambio del uso de cultivos. En cuarto lugar, y como ya se ha señalado, el ritmo de la conversión del uso de tierras sólo en esta subcategoría es bastante rápido, con casi 2,4 millones de hectáreas en África formalmente asignadas a operaciones a gran escala que transforman el uso de la tierra de la producción de alimentos a la producción de biocombustibles para la exportación entre marzo de 2006 y marzo de 2009, por ejemplo (Cotula et al. 2009).¹⁴

Finalmente, el tipo A3 abarca tierras antes dedicadas a la producción de alimentos con un modelo industrial de monocultivos que se convierten en unidades de producción agrícola de carácter familiar y a pequeña escala para producir alimentos para consumo. Dentro de aquí entrarían los asentamientos de reforma agraria que se crean a partir de la redistribución de plantaciones. Encontramos ejemplos de ello en los asentamientos de reforma agraria en Brasil, donde se redistribuyeron grandes plantaciones privadas de caña de azúcar entre los beneficiarios de la reforma agraria que, después, convirtieron estas tierras en unidades de producción de alimentos de subsistencia. Habría también otros ejemplos en los sectores de la banana y la caña de azúcar en las Filipinas, las plantaciones de palma aceitera en Indonesia, y las explotaciones comerciales de tabaco y cereales en Zimbabwe. Sin embargo, estos casos son más una excepción que la norma, especialmente porque las grandes plantaciones de alta intensidad productiva han quedado por lo general excluidas de los procesos de reforma agraria.

Tipo B: cambio de uso de la tierra de producción de alimentos a producción de biocombustibles

En el tipo B, identificaremos rápidamente la popular línea de protesta contra la tendencia, impulsada por las TNC, que pasa 'de alimentar a las personas en los países en desarrollo a alimentar vehículos en el mundo industrializado'. La conversión de tierras de la producción de alimentos a la producción de biocombustibles para la exportación es otra de las características de los actuales acuerdos comerciales (trans)nacionales sobre tierras. En este sentido, cabe diferenciar dos subcategorías dentro del tipo B.

El tipo B1 incluye tierras dedicadas a producir alimentos (ya sea para consumo, intercambio interno o exportación) que se convierten en tierras para producir biocombustibles orientados a la exportación. Éste es el principal cambio de uso de la tierra que se está denunciando y contra el que están luchando la mayoría de activistas en todo el mundo. Es también el tipo de cambio de uso de la tierra al que son bastante sensibles incluso las agencias de desarrollo más convencionales y los organismos (inter)gubernamentales como la Unión Europea, y por el que se sienten

¹⁴ Aquí es difícil determinar el alcance con el que está cambiando realmente el uso de las tierras por distintos motivos: (a) las situaciones son bastante difusas, ya que hay muchas operaciones sobre tierras que aún se están negociando y otras que se han retirado, como en las Filipinas y Madagascar; (b) hay numerosos elementos de especulación con las tierras que implican a Gobiernos nacionales, empresas, funcionarios corruptos y todo tipo de empresarios y especuladores; (c) muchos de los cambios en el uso de la tierra que entrarían dentro de la categoría A2 pueden darse a pequeña escala, muy por debajo de los grandes acuerdos, y son difíciles de contabilizar. Éstos son algunos de los motivos por lo que, hasta la fecha, los cálculos sobre el alcance de la apropiación mundial de tierras son tentativos e hipotéticos, pero también tienen a ser exagerados. Y aunque puede que sea cierto que, sumando el número total de hectáreas que en algún momento han estado en el punto de mira de una posible transacción podemos llegar a los 20 millones de hectáreas de los que habla el IFPRI (2009), será difícil ubicar dónde se encuentran de hecho esas tierras. Los números barajados por Cotula et al (2009) para África en junio de 2009 daban 'sólo' 2,4 millones de hectáreas y se supone que este continente es el que está atrayendo el grueso de estos acuerdos comerciales (trans)nacionales sobre tierras.

fácilmente abochornados. De ahí la preocupación sobre el cambio de uso de la tierra (in)directo en los actuales debates sobre políticas de la Unión con respecto a las implicaciones de su política de establecer la mezcla obligatoria de biocombustibles con combustibles fósiles. Es también este tipo de cambio de uso de la tierra el que enfurece a observadores de todo el mundo, ya que pone en evidencia la misma lógica del modelo de desarrollo capitalista contemporáneo y su patrón de producción y consumo.

El tipo B1 suele estar, normalmente, impulsado por grandes empresas. La propia naturaleza de la orientación a la exportación de los biocombustibles exige cosas como una gran financiación, un método de monocultivo, una producción y un procesamiento a escala industrial e infraestructuras de transporte. Este tipo de operación suele adoptarse para la producción de etanol, ya sea a partir de caña de azúcar o maíz, que requiere grandes plantaciones y operaciones industriales, como bien se ilustra con los ejemplos de las industrias del etanol en Brasil, basada en la caña de azúcar, y los Estados Unidos, basada en el maíz. La producción de biocombustible (con materias primas como la jatrofa, el ricino o el coco) puede ser también una iniciativa se base comunitaria y a pequeña escala. Sin embargo, para el negocio de los biocombustibles impulsado por las empresas, que busca alcanzar la escala necesaria que garantice la viabilidad comercial, se necesita una operación industrial. Otras materias primas para biocombustibles también se suelen encontrar en grandes operaciones de monocultivo industrial, especialmente la palma aceitera y la soja, a pesar de la habitual incorporación de pequeños agricultores al complejo de producción.

El ritmo de cambio de uso de la tierra del tipo B1 ha sido bastante rápido en algunos países en que los cultivos para biocombustibles se han introducido recientemente. Al igual que sucede con el tipo A2 (alimentos para exportación), es difícil, si no imposible, determinar el alcance del tipo B1. Esto se explica por varios motivos. Por un lado, la situación sigue siendo muy cambiante y resulta complicado hacer un seguimiento y catalogar las tierras que se están ‘contemplando’ para proyectos de biocombustibles, aquellas de proyectos en fase de planificación, las que están sujetas a acuerdos formales pero sin una ejecución concreta, o las tierras que ya están asignadas a estos proyectos y se están convirtiendo realmente de la producción de alimentos a la de biocombustibles. Las noticias de prensa siguen siendo la principal fuente para seguir el alcance de este tipo de cambio de uso de la tierra, aunque éstas no siempre son precisas ni están actualizadas. Por ejemplo, la prensa siempre ha informado de que uno de los países donde el acaparamiento de tierras estaba más extendida eran las Filipinas, donde entre 1,4 y 2,5 millones de hectáreas estaban pasando a manos China, Corea del Sur y países de Oriente Medio con el objetivo de producir alimentos y biocombustibles para la exportación. Sin embargo, a pesar de las negociaciones iniciales y de que se firmara el memorando de entendimiento oficial sobre esta cuestión entre los Gobiernos de las Filipinas y China, éste nunca se ha aplicado, en parte debido a las sonoras protestas de varios grupos de la sociedad civil filipina. Lo mismo puede decirse de la asignación de 1,3 millones de hectáreas en Madagascar, de la que la prensa se había echo eco anteriormente. Aún así, estos datos se siguen incorporando en los cálculos que buscan establecer el alcance acaparamiento mundial de tierras.¹⁵ (Para más ejemplos, véase von Braun y Meinzen-Dick, 2009). En el tipo B1, parece que los procesos socio-políticos mediante el que se da el cambio en el uso de la tierra están marcados por las maniobras políticas de

¹⁵ Lógicamente, es posible –o incluso probable– que las negociaciones sobre transacciones de tierras en estos países se retomen en el futuro.

Gobiernos nacionales (y locales) y TNC, y que van desde la promesa de un mejor medio de vida y empleos al engaño, la coacción y la violencia, así como a amenazas de coacción y violencia. Vermeulen y Cotula (2010) ofrecen un cuadro muy ilustrativo de la dinámica política de coacción de las comunidades afectadas y del consentimiento de éstas. La expansión de la palma aceitera en Colombia está asociada con actividades paramilitares en terrenos en disputa, con lo que, básicamente, se ha forzado a la gente a abandonar sus tierras, que después se convierten en plantaciones de palma. En Brasil, la promesa de mejores medios de vida y de posibilidad de empleos gracias a los contratos de arrendamiento ha llevado a algunos beneficiarios de la reforma agraria a abandonar sus asentamientos y arrendarlos a empresas de caña de azúcar.¹⁶ En Camboya, el establecimiento de una gran plantación de caña de azúcar en la provincia de Kampot Speu ha exigido la expulsión forzosa de los agricultores y las comunidades que habitaban las tierras.

El tipo B2, en cambio, abarca tierras antes dedicadas a la producción de alimentos (sea para consumo, intercambio interno o exportación) que se convierten a la producción de biocombustibles para el consumo local y el mercado interno. Este tipo de cambio en el uso de la tierra se suele incluir, en el discurso general, en el B1. Por lo general, se da por sentado que todas las recientes iniciativas en torno a los biocombustibles están impulsadas por grandes empresas y apuntan a la exportación. En los casos en que efectivamente se da esta situación, las críticas se sostienen. Sin embargo, estas críticas no reflejan plenamente aquellos casos en que los biocombustibles se producen para el mercado local. Cada vez hay más negociaciones sobre iniciativas de biocombustibles que se producen localmente para su consumo o mercantilización local. Dentro de esta subcategoría, habría otros dos subtipos.

El tipo B2a incluye la producción de biocombustibles impulsada por grandes empresas para los mercados locales. Las empresas pueden ser nacionales o extranjeras. En las Filipinas, por ejemplo, el sector del gasóleo de coco está dominado por capital nacional, mientras que el sector del etanol de caña de azúcar está impulsado en gran medida por capital extranjero; además, son inversores extranjeros los que están intentando desarrollar las posibilidades comerciales de la jatrofa. Pero la mayoría de la producción de biocombustibles está destinada al mercado interno. El requisito del 5 por ciento de mezcla obligatoria de carburantes con biocombustibles se cumplió de inmediato a principios de 2009 mediante la producción y el procesamiento de biodiésel con base de coco. De hecho, el sector empresarial (nacional) ha estado haciendo presión para que se aumente el porcentaje de mezcla obligatoria. En Mozambique, el Gobierno nacional aspira a desarrollar su sector de biocombustibles, fundamentalmente impulsado por inversores extranjeros, para cubrir parte de sus necesidades internas, donde aproximadamente dos tercios del país carece de acceso a electricidad. Al menos, esa es la intención declarada oficialmente por el Gobierno.¹⁷

El subtipo B2b abraza la producción de biocombustibles (principalmente biodiésel) a pequeña y mediana escala, sin la participación de grandes empresas y en el ámbito comunitario. Actualmente, hay organizaciones comunitarias, gobiernos locales, ONG y movimientos agrarios que están manteniendo debates en este sentido e incluso llevando adelante experimentos reales, desde las Filipinas a Brasil, pasando por la India. Estamos de hecho viendo pequeños resultados que permiten cubrir las

¹⁶ Información basada en investigaciones sobre el terreno realizadas por Borrás en el cinturón de la caña de azúcar en el estado de São Paulo, abril de 2008. Véase también Monsalve et al (2008).

¹⁷ Aunque según Diamantino Nhampossa, representante de la Unión Nacional de Agricultores de Mozambique (UNAC) en conversaciones recientes mantenidas con los autores en Maputo en agosto y septiembre de 2009, uno de los problemas clave de Mozambique es que el país produce mucha energía (hidroeléctrica y carbón), pero la mayoría se exporta.

necesidades de los hogares y el carburante para el transporte local. Los patrones de producción no suelen basarse en el monocultivo a gran escala, sino en el policultivo alternado con la producción para alimentos. El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) en Brasil está planteando la idea de la producción de biocombustible alternativo en el contexto de la ‘soberanía energética’. João Pedro Stedile (2007), del MST, resume los principios fundamentales que probablemente orientarán el cambio de uso de la tierra del tipo B2b entre los movimientos sociales organizados afiliados a la Vía Campesina y sus aliados:

Entre nuestras bases y con nuestros movimientos, con respecto a la producción de agrocombustibles por parte de pequeños agricultores y campesinos, deberíamos discutir una orientación política de producción basada en los principios de la soberanía alimentaria y de la soberanía energética. Esto significa que deberíamos defender que toda la producción agrícola de un país, de un pueblo, debería en primer lugar garantizar la producción y el consumo de alimentos sanos para todos. Y que la producción de agrocombustibles debería situarse siempre en segundo lugar, en un plano secundario. Se debería basar en las necesidades energéticas de cada comunidad y pueblo. Y los agrocombustibles nunca se deberían producir para la exportación.

Respetando estos principios, podemos pensar en nuevos métodos para la producción de agrocombustibles que, de hecho, no deterioren el medio ambiente, que no sustituyan los alimentos, pero que, al mismo tiempo, puedan representar un aumento en las rentas de los campesinos y una soberanía en la energía que utilizan.

De forma que podemos disponer que los agrocombustibles sólo se puedan producir mediante policultivos, a partir de varias fuentes complementarias (...) Que sólo el 20 por ciento de cada unidad de producción se pueda utilizar para agrocombustibles (...) Y que los combustibles se deberían producir en unidades de producción pequeñas o medianas de propiedad cooperativa. Y que se deberían instalar en comunidades rurales, pequeños asentamientos y pequeños municipios de forma que cada municipio, asentamiento y ciudad produzca de forma cooperativa la energía que necesita.

Finalmente, es importante destacar que la actual producción de biocombustible no siempre exige un cambio de uso de la tierra. Hay ya terrenos cultivados –ya sea en plantaciones industriales como las de la soja en Argentina o la palma aceitera en Indonesia, o en plantaciones de coco en las Filipinas, dominadas por agricultores pequeños o medianos– que han producido y podrían producir fácilmente biodiésel sin necesidad de realizar otro cambio en el uso de la tierra. Hay además una gran discusión sobre convertir el uso de la caña de azúcar de azúcar a etanol en Sudáfrica y las Filipinas. Que el cambio en el uso de los cultivos se incremente –y en qué medida– dependerá fundamentalmente de la rentabilidad de estas iniciativas. El diésel de coco en las Filipinas, por ejemplo, sigue siendo ligeramente más caro que el combustible fósil y es mucho más caro que otros biodiésel alternativos, como los derivados de la jatrofa. Que el cambio en el uso de los cultivos socave la seguridad alimentaria en algunos países – y hasta qué punto– dependerá sobre todo de la ubicación de la materia prima en la cadena alimentaria general de dichos países. Por ejemplo, el coco influirá en el precio del aceite para cocinar en las Filipinas, aunque el impacto podría no ser tan grave como el convertir el uso del maíz de los cereales al etanol en el caso de los Estados Unidos y México.

Tipo C: conversión de tierras de usos no alimentarios a producción de alimentos

Los entornos del tipo C suponen convertir tierras dedicadas a ‘usos no alimentarios’ a la producción de alimentos. Aquí, el término ‘tierras dedicadas a usos no alimentarios’ se utiliza de forma amplia para hacer referencia a tierras que no se

destinan principalmente a la producción de alimentos, aunque éstos se produzcan en ellas en cierto grado. Las tierras forestales se incluyen en esta categoría a pesar del hecho de que los bosques albergan alimentos importantes para muchas comunidades. Siguiendo la dirección del cambio de uso de la tierra, podemos identificar cuatro grandes subcategorías en este sentido. El tipo C1 representa entornos donde las tierras forestales y otras tierras dedicadas a usos no alimentarios se convierten a la producción de alimentos para consumo y/o intercambio local. Éste es un caso que se da prácticamente a diario en muchas sociedades agrarias.

El tipo C2 abarca espacios donde las tierras dedicadas a propósitos forestales y otros fines no alimentarios se convierten a la producción de alimentos para la exportación. Éste es el tipo que se manifiesta con la tala y destrucción masivas de bosques y selvas, desde Indonesia a Brasil, pasando por Camboya, con la intención de producir alimentos cuya demanda es externa. Pero no se trata de un fenómeno nuevo. El aumento de la demanda de comida rápida a base de carne en el Norte se tradujo en el aumento de la tala de bosques en el Sur y abrir así nuevas fronteras para la producción de ganado. El creciente sector pecuario en el Norte también ha exigido la producción de piensos baratos, lo cual ha derivado en la tala de bosques y la apertura de fronteras territoriales para allanar el camino a la expansión de la soja, como sería el caso de Sudamérica. Procesos parecidos comenzaron ya durante la época colonial. No obstante, la reciente fiebre de apropiación de tierras para producir alimentos para la exportación ha llevado aún más allá la ya frágil frontera territorial. La penetración renovada en el Amazonas es ejemplo de ello. La mayoría de iniciativas de expansión de la producción están impulsadas por empresas (nacionales y transnacionales), pero casi siempre se dan con el incentivo y la el estímulo activos de Gobiernos nacionales. El ritmo y el alcance de estos procesos son bastante rápidos y extensos. El tipo C2 es, junto los tipos A2 y B1, el patrón de cambio de uso de la tierra más polémico y controvertido hoy día.

El tipo C3 alude a entornos donde las tierras dedicadas a usos no forestales (como praderas, marismas o ‘tierras estériles o improductivas’) se convierten a la producción de alimentos para consumo e intercambio locales. Es un tipo muy parecido al C1. También se trata de un caso que ocurre de forma cotidiana en el mundo agrario, como parte de las estrategias de subsistencia de la población rural. El tipo C4 representa entornos del mismo tipo que en C3, pero convertidos a producción de alimentos para la exportación. Muchas marismas del Sur, por ejemplo, se han convertido en viveros de peces para producir alimentos de alto valor (como camarones o pescado) para la exportación. En términos de carácter, dirección, ritmo, alcance y proceso socio-político, se trata de un tipo parecido a los A2, B1 y C2, que serían los procesos más controvertidos, pero dado que el tipo C4 no afecta directamente a tierras dedicadas a alimentos o bosques, al menos en lo que respecta a la clasificación oficial del uso de tierras, no suele ser un caso tan polémico.

Tipo D: cambio de uso de la tierra de productos no alimentarios a biocombustibles

Los entornos del tipo D entrañan tierras forestales y ‘marginales/inutilizadas’ que se convierten para la producción de biocombustibles. Se podrían identificar cuatro subtipos distintos. El tipo D1 alude a tierras dedicadas a usos forestales que se convierten a la producción de biocombustibles para consumo o intercambio locales. Se trata de una producción a pequeña escala y a nivel comunitario: producción local para consumo local. Es ejemplo de las llamadas fuentes alternativas de energía renovable de base y orientación comunitaria. Los biocombustibles producidos (básicamente biodiésel) pueden usarse para cubrir el transporte local, proporcionar

una fuente general de energía a la aldea o comunidad y alimentar pequeñas máquinas agrícolas o, simplemente, para venderse en el mercado local. Las iniciativas en este sentido suelen estar impulsadas por ONG, organizaciones campesinas y gobiernos locales. Esto fue lo que hicieron algunos aldeanos en la provincia mozambiqueña de Maputo cuando escucharon al presidente del país promoviendo el cultivo de jatrofa por la radio y decidieron, por iniciativa propia, despejar parte del bosque de la aldea y plantar jatrofa. Tras dos años de producción sin ningún tipo de apoyo externo o insumos agrícolas, las plantas de jatrofa quedaron inundadas por la hierba y los aldeanos, totalmente desalentados.¹⁸

El tipo D2 refleja el mismo tipo de tierras forestales que se convierten a la producción de biocombustibles para la exportación. El tipo D2, al igual que los tipos A2, B1 y C2, representa otro cambio de uso de la tierra muy controvertido, ya que supone talar bosques y selvas en el Sur para alimentar automóviles en el Norte. Una vez más, la expansión de los biocombustibles en el Amazonas brasileño y el despeje generalizado de selvas en Indonesia son dos de los ejemplos más significativos. Muchas de estas iniciativas están impulsadas por grandes empresas, tanto nacionales como transnacionales. La riqueza que se crea con este proceso se concentra en las manos de las pocas corporaciones que participan en este lucrativo negocio. El ritmo y el alcance de este tipo de conversión de uso de la tierra es bastante rápido y se considera bastante difundido.

El tipo D3 hace referencia a entornos donde tierras oficialmente clasificadas como no dedicadas a usos alimentarios o forestales se convierten a la producción de biocombustibles para consumo o intercambio interno. Éstas son las tierras que son objeto de los impulsores clave de los biocombustibles: ‘tierras marginales’, ‘sin uso’ o ‘tierras estériles o improductivas’. Los biocombustibles producidos pueden ser para el consumo de los propios productores (aldea o comunidad) o para el mercado interno (local o nacional). En el caso del consumo por parte de los mismos productores, los principales impulsores suelen ser gobiernos locales, ONG y organizaciones campesinas. En el caso del mercado interno, suelen ser grandes empresas, ya sean locales o extranjeras. El tipo D4, en cambio, alude a entornos donde hay tierras de la misma categoría que en el tipo D3 y se convierten a la producción de biocombustibles para la exportación. Al igual que sucede con el tipo D3, son el tipo de tierras que utilizan como argumento para vender la idea de los grandes beneficios de los biocombustibles sus partidarios empresariales y gubernamentales. El argumento en cuestión afirma que la producción de biocombustibles no supondrá un menoscabo para la producción de alimentos ni los bosques existentes porque las nuevas iniciativas se situarán en otras ubicaciones.

En el caso de los tipos D3 y D4, el supuesto clave es que hay un gran número de tierras ‘marginales’, ‘inutilizadas’ e ‘improductivas’ en todo el mundo. Sin embargo, el propio concepto de ‘tierra marginal’, ‘inutilizada’ e ‘improductiva’ es muy disputado. Por ejemplo, puede que una zona sea considerada como prado –y, por tanto, como tierra marginal– aunque forme parte del método agrícola tradicional de la población local –que deja las tierras en barbecho durante cierto tiempo– o de terrenos de pastoreo. Pero puede que lo más significativo sea que la mayoría de supuestos que plantean los promotores empresariales y gubernamentales de la producción de biocombustibles se suelen basar en las clasificaciones oficiales –es decir, estatales– de las tierras. En este sentido, la idea de las clasificaciones de uso de la tierra estado-céntricas tales como ‘tierras marginales’, ‘tierras vacías’ y similares, lo sean o no en

¹⁸ Los autores visitaron la aldea y entrevistaron a algunos de sus habitantes en agosto de 2009 junto con una delegación internacional de varias organizaciones sociales y ONG.

realidad, se convierten en conceptos definitorios fundamentales en los procesos de desarrollo. Las categorizaciones estatales del uso y la propiedad de la tierra –basadas, por lo general, en lo que James Scott (1998) llama procesos de ‘simplificación estatal’ que hacen que realidades complejas sean más legibles a los ojos del Estado– se transforman en mecanismos operativos clave para facilitar el cambio de uso de la tierra. Recordemos, por ejemplo, la retórica oficial del Gobierno filipino sobre los 1,4 millones de hectáreas de ‘tierras marginales’ que se prometieron originalmente al Gobierno chino para producir alimentos y biocombustibles para China, a pesar de que esas tierras eran utilizadas activamente por agricultores y comunidades indígenas de la montaña. Recordemos también el caso de Procana en Mozambique, donde se declaró que las 30.000 hectáreas asignadas para la producción de etanol con caña de azúcar eran ‘tierras vacías y marginales’, aunque las estaban usando de forma activa pastores, agricultores de subsistencia y carboneros. Se recurre también al mismo argumento en dos grandes concesiones de tierras en las provincias de Kampong Speu y Pursat, en Camboya. El Estado detenta el poder para establecer y aplicar normativas simplistas sobre el uso y la propiedad de la tierra (que evita o niega deliberadamente la realidad de que esas tierras son usadas activamente y albergan toda una serie de relaciones sociales entre distintos grupos y clases de personas) que han facilitado y siguen facilitando grandes acuerdos comerciales (trans)nacionales sobre tierras.

Apuntes adicionales sobre el cambio en el uso de la tierra

Cabe destacar algunos puntos analíticos que son muy pertinentes para nuestra interpretación de lo que son perspectivas y estrategias encontradas sobre las actuales cuestiones y luchas en torno a la tierra. En primer lugar, es relevante plantear un mapa conceptual y empírico de la naturaleza y la dirección del cambio de uso de la tierra porque las relaciones sociales basadas en la tierra que existen en los distintos entornos agrarios difieren según cada uno de los cuatro grandes tipos definidos, y la dinámica del cambio de uso de la tierra, así como sus implicaciones para los distintos grupos y clases sociales difieren de forma significativa. Los estudios empíricos y las acciones políticas deberán matizarse de acuerdo a esa diversidad. De hecho, lo que se elude o se niega a través de los procesos de simplificación estatal con la clasificación de los usos de la tierra y la normalización de la propiedad de ésta es un universo agrario muy complejo y variado. Así, los análisis, los marcos y las políticas que se ciñan a las claras categorías estatales sobre uso de la tierra no podrán captar totalmente estas relaciones sociales complejas, que, en teoría, deberían ser pieza clave de cualquier análisis crítico y objeto de toda acción de incidencia política.

En segundo lugar, los cambios en el uso de la tierra que podrían minar estratégicamente la situación de los ‘pobres rurales’ no sólo se dan en las formas que son más evidentemente reprobables (los tipos A2, B1, C2, C3, D2 y D4; tierras forestales o tierras que se dedican a la producción de alimentos para consumo y mercados internos convertidas a tierras para la producción de alimentos y biocombustible *para la exportación*). También tienen lugar en otras formas, como la conversión a la producción comercial e industrial de alimentos y biocombustibles para el mercado interno. Este hecho se relaciona con la necesidad, tanto desde un punto de vista analítico como político, de adoptar una visión desagregada de los ‘pobres rurales’, un término que hemos utilizado ya varias veces en este informe. Aquí, lo empleamos de forma genérica para aludir a las clases trabajadoras rurales, entre las que se hallarían campesinos pobres, pequeños agricultores, jornaleros rurales sin tierra, pueblos indígenas, pastores y pescadores de subsistencia, tanto hombres como mujeres. Es importante recordar que el cambio de uso de la tierra tendrá un impacto

distinto en estos diversos estratos de los pobres rurales, así como entre los pobres rurales y los no pobres, como los campesinos ricos, los terratenientes, los prestamistas y los comerciantes. No es posible desglosar el panorama y comprender plenamente el impacto del cambio de uso de la tierra sin desplegar un análisis de clase.

En tercer lugar, no todos los cambios en el uso de la tierra son ‘malos’ para los pobres rurales y el medio ambiente. De hecho, se necesita un importante cambio en el uso de la tierra para invertir el dominio y las tendencias, pasadas y presentes, hacia los monocultivos y la agricultura industrial. Los cambios en el uso de la tierra impulsados por las corporaciones tienden a traducirse en monocultivos y agricultura industrial. Este escenario refleja la representación clásica del marco crítico planteado por los activistas radicales: ‘la agricultura industrial significa agricultura sin personas’. Es de destacar, sin embargo, que hay varios acuerdos institucionales impulsados por TNC en que no se recurre a técnicas de monocultivo a gran escala y agricultura industrial, como serían los numerosos tratos de agricultura por contrato establecidos con pequeños agricultores. Mientras tanto, para desarrollar análisis más perspicaces y campañas más fuertes contra las iniciativas de producción de alimentos y biocombustibles para la exportación promovidas por las TNC es imprescindible vincularlos con alternativas emergentes –como las de ‘soberanía alimentaria’ y ‘soberanía energética’–, posiblemente en torno a los tipos B2b, C1, C3, D1 y D3. En las conclusiones de este informe volveremos a incidir sobre este tema.

En cuarto lugar, el cambio en el uso de la tierra puede ser resultado de la expulsión o el desplazamiento de campesinos y pueblos indígenas o derivar en ellos, pero no necesariamente. Los actuales debates sobre estos temas se han fundamentado, en el mejor de los casos, en pruebas anecdóticas y, en el peor, en meras especulaciones. También aquí, es necesario asegurar que se realicen estudios empíricos y meticulosos sobre la cuestión, orientados a responder, entre otras cosas, a grandes preguntas como ‘¿quién fue expulsado, por qué y cómo?’.

En quinto lugar, aunque se están librando algunas luchas contra el complejo agroindustrial de alimentos y biocombustibles impulsado por TNC, los pobres rurales no siempre ven este nuevo fenómeno como algo contra lo que habría que luchar. Muchas veces, se da por sentado que estos grandes acuerdos de tierras son ‘malos’ para ‘la población y las comunidades locales’ y que éstas se oponen o deberían oponerse a ellos. Este tipo de presupuesto es problemático, tanto analítica como empíricamente. Desde un punto de vista empírico, cuando adoptamos una perspectiva desagregada y con conciencia de clase para examinar las reacciones sociales y políticas por parte de los pobres rurales, veremos rápidamente que, dado que el impacto del cambio de uso de la tierra es muy distinto según los grupos y las clases sociales entre los pobres rurales y entre ellos y los que no son pobres, también varían mucho sus reacciones. Hay varias posibles brechas en torno a esta cuestión, como serían, por ejemplo, posibles tensiones entre el movimiento ambientalista y el movimiento por la justicia agraria (preocupaciones enfrentadas entre problemas ecológicos frente a consideraciones sobre medios de vida), entre distintos movimientos agrarios con bases de distintas clases sociales y posiciones ideológicas (recordemos las posiciones de la FIPA frente a Vía Campesina), entre movimientos sociales organizados y comunidades de pobres rurales no organizadas, etcétera. En este sentido, resulta clave evitar el uso superficial de términos y conceptos tales como ‘la gente local’ o ‘la comunidad local’, ya que esconden –más que revelan– la verdadera dinámica política en torno al cambio en el uso de la tierra.

En sexto lugar, las discusiones y las campañas contra el cambio de uso de la tierra fomentado por las grandes empresas no siempre tratan exactamente sobre el

‘cambio de uso de la tierra’, sino sobre el ‘cambio de uso de los cultivos’. Estos dos fenómenos también se suelen confundir con demasiada frecuencia en la literatura. Pero la naturaleza, la dirección, el ritmo, el alcance y los procesos socio-políticos que los acompañan no siempre son los mismos y, por tanto, es importante distinguir entre ambos.

En séptimo lugar, el discurso del acaparamiento mundial de tierras sobre el cambio de uso de éstas se ha centrado en su dimensión global, poniendo un acento casi obsesivo en los llamados ‘nuevos’ apropiadores de tierras, a saber, los Estados del Golfo, China y Corea del Sur. Sin duda, es importante prestar y mantener la atención sobre estos actores, pero ese acento ha restado peso, sin quererlo, al papel clave (ya sea complementario o independiente) desempeñado por el capital nacional y otros actores transnacionales. Es de vital importancia señalar que actores clave de los panoramas brasileño, malasio, camboyano, indio e indonesio, entre otros, son capital nacional. Los actores transnacionales-*regionales* también son protagonistas en muchos países: empresas vietnamitas y tailandesas en Camboya, compañías sudafricanas en África, empresas brasileñas en Sudamérica. En todos estos escenarios, los apropiadores de tierras tradicionales —europeos y norteamericanos— siguen igual de consolidados. La cuestión aquí es que la unidad de análisis se debería centrar en la naturaleza y las condiciones del cambio agrario que se está produciendo con el cambio de uso de la tierra que, a su vez, viene propiciado por el emergente agrocomplejo para producir alimentos y energía, y no principalmente en su carácter transnacional y en la nacionalidad de la apropiación y los apropiadores de tierras, respectivamente.

En octavo lugar, es necesario y urgente centrar los análisis e investigaciones en el cambio a gran escala de uso de la tierra para alimentos o usos forestales a la producción de alimentos y biocombustibles. Sin embargo, las dinámicas políticas en el cambio de uso de la tierra que ha propiciado la confluencia de las crisis alimentaria, energética y ambiental son complejas, tanto dentro como más allá de los límites de las recientes grandes adquisiciones de tierras por parte de TNC y Gobiernos extranjeros. Los Gobiernos nacionales se dedicarán al cercamiento de grandes terrenos sólo especulando con las posibles fortunas que se pueden ganar con las transacciones comerciales (trans)nacionales de tierras, como el aumento de la base fiscal, la ampliación de los espacios estatales, las ganancias en divisas y las oportunidades de rentismo, entre otras cosas. El discurso de ‘alimentos frente a combustibles’ en el ámbito del cambio de uso de la tierra corre el riesgo de servir, sin quererlo, los intereses básicos de los Estados nacionales proporcionando un argumento ‘moral’ para lanzarse a la producción de alimentos y combustibles fuera de la ya claramente demarcada propiedad privada de la tierra, es decir, en lo que está clasificado en grandes términos como ‘tierras públicas’, normalmente consideradas ‘infrautilizadas’, ‘marginales’ o ‘inutilizadas’, aunque existan en ellas otras realidades.

En resumen, por tanto, para plantear una lectura más ajustada del carácter del cambio en el uso de la tierra que traen consigo los acuerdos comerciales (trans)nacionales sobre las tierras se necesitan estudios y teorías empíricos que abarquen la amplitud y la diversidad de las condiciones y dinámicas sociales que existen realmente. Es también igual de importante entender cómo éstas distintas direcciones en el cambio de uso de la tierra se (re)modelan entre sí. Las líneas ofrecidas en este apartado esperan contribuir en la medida de lo posible a ese reto. Sin embargo, también es fundamental dar un paso más allá y examinar los cambios en las relaciones de propiedad de la tierra que están directamente relacionados con cuestiones candentes de cercamiento y expulsión. Las instituciones convencionales

tienen a centrar y limitar su atención a temas de cambio de uso de la tierra, pero éstos no se pueden comprender plenamente sin analizar detenidamente los cambios que se producen en las relaciones de propiedad de la tierra.

Principales direcciones del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra hoy¹⁹

Las dinámicas políticas en torno a las relaciones de propiedad de la tierra vinculadas con los actuales acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras se pueden ver desde dos frentes. Por un lado, encontramos clases y grupos sociales dominantes (como terratenientes, capitalistas, jefes tradicionales de aldeas y pueblos) y burócratas estatales que tienen, en distintas formas, algún tipo de acceso previo a los recursos territoriales o control sobre éstos, intentando aprovecharse de la revalorización de la tierra ya sea mediante la consolidación y expansión de las propiedades y su venta o arrendamiento a nuevos inversores o mediante su incorporación al emergente complejo agroindustrial de alimentos y energía. Es lo que estamos viendo actualmente en lugares como Argentina, Brasil, Indonesia y muchos países de África. Además, algunos de estos grupos y clases dominantes en la esfera política y económica y otros intereses empresariales han expandido su producción de alimentos y biocombustibles ‘engulliendo’, por adquisición o arrendamiento, unidades agrícolas más pequeñas. En parte, ésta es la forma en que se ha ido expandiendo el cinturón de la caña de azúcar en Brasil. Este primer frente se encuentra en la propiedad de tierra privada.

Por otro lado, el principal objetivo del actual cercamiento generalizado que se está dando en todo el mundo está en las tierras no privadas, calificadas de forma general y algo vaga como ‘tierras públicas’ (Franco 2009). La categoría de tierras no privadas es tremendamente amplia y abarcaría, para empezar, la mayoría de tierras en África (World Bank 2003: xviii). Se aplicaría también al 70 por ciento de las tierras de Indonesia, oficialmente clasificadas como ‘tierras forestales estatales’ a pesar de la apropiación y uso privados oficiales y no oficiales de dichas tierras y aunque muchas de ellas sean tierras productivas trabajadas con distintas técnicas agrícolas (Peluso 1992). En las Filipinas, el Gobierno espera también beneficiarse de la fiebre mundial por la apropiación de tierras con las grandes extensiones de tierras oficialmente no privadas, ya que sólo en torno a 3,5 millones de hectáreas de un total de unos 12 millones son formal y oficialmente propiedad privada (Borras 2007).

Los grandes cercamientos en estos dos grandes frentes combinados tendrán un enorme alcance, en parte por los imperativos político-económicos en que se enmarcan (confluencia de crisis alimentaria, energética, financiera y ambiental, además del proceso de ‘acumulación por desposesión’, como defiende Harvey 2003), y en parte porque este proceso se verá estimulado por los dispositivos de alta tecnología de este siglo XXI (registros computarizados, imágenes de satélite, etcétera) para alcanzar una administración y gestión de la tierra más clara, barata, rápida y eficaz; dicho de otro modo, una ‘gobernanza de la tierra’ eficiente. Lo más probable es que todo esto no sólo desemboque en el menoscabo de las economías morales que perviven en muchas sociedades agrarias, sino también en la expulsión y/o desplazamiento masivo de agricultores, pueblos indígenas y otros habitantes rurales pobres en todo el mundo. Algunos de ellos serán expulsados y, otros, desplazados y obligados a emigrar a entornos agroecológicamente precarios y frágiles.

Para comprender plenamente la naturaleza, el carácter, el alcance, el ritmo y la dirección de los cambios en las relaciones de propiedad de la tierra en el contexto de los acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras, es importante tener en cuenta

¹⁹ La primera parte de este apartado se basa, en parte, en Borras y Franco (2010).

que las dinámicas de cambio en este sentido son y serán notablemente distintas en estos dos grandes frentes.

Como señalamos en el segundo apartado, para las instituciones financieras y los organismos de desarrollo internacionales predominantes, la revaluación de las tierras como un recurso escaso, como una mercancía, en el contexto de los acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras es una buena noticia. Para ellos, el desafío consiste en cómo garantizar una 'gobernanza de la tierra eficiente', que significa una formalización, demarcación o privatización más clara, rápida y barata del territorio en parte para proporcionar a los inversores la 'seguridad de la tenencia de la tierra' necesaria para sus inversiones (y sin la que éstos no invertirían en la economía rural). Para los inversores, los escenarios ideales son: (a) haciendas privadas consolidadas (grandes haciendas o haciendas pequeñas que se puedan agrupar a través de distintos arreglos institucionales, como los de agricultura por contrato), y (b) tierras públicas demarcadas y 'vacías' que se pueden adquirir o controlar con arrendamientos a largo plazo. Como ya se ha señalado en el apartado 2, muchos críticos de los actuales acuerdos de tierras recomiendan reforzar los derechos de propiedad de los habitantes rurales (entendidos, normalmente, como derechos de propiedad privados e individuales). Sin embargo, y como también se ha señalado ya, la expulsión o el desplazamiento de personas debido a la actual fiebre de tierras se está produciendo –o es probable que se produzca– en lugares donde éstas no tienen –en términos estado-céntricos y de clasificación de propiedad de las tierras– derechos claros y seguros sobre las tierras, así como en lugares donde tienen derechos muy claros, como las beneficiarias de procesos de reforma agraria. El reto, por lo tanto, consiste en contar con una mejor perspectiva de los grandes patrones y mecanismos del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra, tema en el que nos centramos a continuación.

Relaciones sociales basadas en tierras, no en cosas

La cuestión más fundamental para entender la dinámica política del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra es conocer la dirección del traspaso del *control efectivo* de la riqueza y el poder basados en la tierra que genera una determinada política (o la falta de ella). Para empezar, es importante aclarar algunos conceptos interrelacionados.

En primer lugar, por 'propiedad y/o control de los recursos de la tierra' nos referimos aquí al control *efectivo* sobre el carácter, el ritmo, el alcance y la dirección, de la producción excedente, la distribución y la disposición (Borras 2007). Este marco nos permitirá identificar las relaciones sociales basadas en la tierra que existen realmente al margen de lo que señalen los documentos oficiales, ya estén en manos públicas o privadas. Este marco también nos ofrece una visión desagregada de las diversas clases sociales rivales que se vinculan entre sí por las distintas relaciones que mantienen con respecto a la tierra. En segundo lugar, una política sobre la tierra no surge de la nada ni se desarrolla en el vacío. Cuando se aplica en el mundo real, una política de este tipo genera un cambio en las relaciones sociales basadas en la tierra que existen realmente. Algunos cambios favorecen a las clases y los grupos dominantes, así como a poderosos funcionarios y burócratas. En tercer lugar, las leyes y las políticas de tierras no se autointerpretan ni se autoaplican. Las políticas de tierras se interpretan, se activan y se ponen en práctica (o no) durante la interacción entre los distintos actores –a menudo enfrentados– en el contexto del Estado y la sociedad, y varían según el lugar y con el tiempo (Franco 2008; véase también Roquas 2002, Sikor y Lund 2009). En cuarto lugar, las relaciones sociales basadas en la tierra son múltiples y variadas según el entorno determinado por factores socio-económicos,

políticos, culturales e históricos. En quinto lugar, las relaciones sociales basadas en la tierra son dinámicas, no estáticas. No son como los proyectos de desarrollo que se pueden restringir a un calendario determinado. Las relaciones sociales basadas en la tierra permanecen en un continuo y en constante transformación después de que haya finalizado oficialmente un programa de reforma agraria o un proyecto de reparto de tierras. Las relaciones sociales basadas en la tierra no se transforman automáticamente con la modificación de los documentos oficiales como, por ejemplo, cuando se conceden títulos formales sin impulsar reformas en la tenencia real. Y al contrario: las relaciones sociales basadas en la tierra pueden cambiar dinámicamente mientras que los documentos oficiales permanecen iguales. Finalmente, los derechos de propiedad y las políticas de tierras suelen ser objeto de controversias y luchas entre distintas clases y grupos de interés, así como entre dichos grupos y el Estado. En resumen: nuestra tarea consiste en analizar 'el embrollo' de relaciones sociales basadas en la tierra que existen realmente para ver más allá de lo que ocultan las categorías estándares, simplificadas por el Estado, con respecto a los derechos de propiedad (Scott 1998) para comprender las verdaderas dinámicas en torno al cambio de las relaciones de propiedad de la tierra. Esta perspectiva contrasta con la preocupación que han sentido tradicionalmente y siguen sintiendo las instituciones de desarrollo convencionales sobre la emisión de tantos títulos de tierras como sea posible para que los pobres rurales los puedan utilizar como aval en sus transacciones financieras o para que el Estado pueda empezar a gravar a esos sectores. En la mayoría de ocasiones, estos proyectos de tierras no se preocupan por reformar las relaciones sociales que se dan en esos espacios, sino sólo por los documentos legales; se preocupan, literalmente, por 'cosas', no por relaciones sociales. Las posturas de las instituciones predominantes sobre los actuales tratados comerciales (trans)nacionales sobre tierras parten fundamentalmente de la misma perspectiva: evitan las complejidades de las relaciones sociales basadas en la tierra y se centran en 'cosas' concretas: títulos de tierras, demarcaciones territoriales claras y concretas, etcétera.

Finalmente, se han hecho necesarias múltiples políticas de tierras estatales incluso en un único entorno nacional. Éstas se pueden dar en forma de reforma agraria, restitución de tierras, reforma de la tenencia de tierras, manejo de las tierras, etc. La propiedad formal de la tierra sujeta a reforma puede ser del Estado, una comunidad o una entidad privada. La organización del acceso o el control reformados sobre los recursos de la tierra puede depender de un individuo, un grupo, una comunidad o el Estado.

Una vez aclarado qué entendemos por relaciones de propiedad de la tierra, podemos pasar a una discusión más matizada sobre el cambio en las relaciones de propiedad de la tierra en el contexto de la actual fiebre global de apropiación de tierras. En este sentido, cabe dar un paso atrás y repasar rápidamente los grandes patrones en el carácter y la dirección del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra que propician una serie de políticas. De este modo, esperamos que el debate que sigue en la segunda parte de la sección sobre problemas y luchas en torno a las tierras quede enmarcado en una perspectiva más apropiada y útil.

Grandes patrones en la naturaleza y la dirección del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra

El gráfico 2 muestra una tipología general del flujo de cambio en la propiedad de la tierra: redistribución, distribución, no (re)distribución y concentración.

Gráfico 2: Flujo de riqueza y poder basado en la tierra

Tipo A Redistribución	Tipo B Distribución
Tipo C No (re)distribución	Tipo D (Re)concentración

Redistribución

El tipo A es la *redistribución*. Su principio es que la riqueza y el poder basados en la tierra se traspasa del monopolio de clases terratenientes o del Estado a trabajadores pobres sin tierras o prácticamente sin tierras (campesinos pobres y jornaleros rurales). Modifica la fracción relativa de las clases y los grupos sociales. Se trata de un proceso de reforma 'de suma cero'. Aquí, la riqueza y el poder redistribuidos son una cuestión de grado, dependiendo de la pérdida neta de las entidades hacendadas y de la ganancia neta de los pobres sin tierras o casi sin tierras. Por tanto, las políticas que expropián tierras sin compensación y las distribuyen entre los campesinos son reformas redistributivas. Las tierras expropiadas pueden, a su vez, verse apropiadas por el Estado para crear haciendas estatales que beneficien a los pobres sin tierra dándoles empleo, como sería el caso de Cuba. Pero sería como una política que adquiere tierras a un precio ligeramente inferior al del mercado y las revende a los campesinos a un precio ligeramente inferior al del valor que tienen en el mercado. Se podría decir que la primera opción es más redistributiva que la segunda, como lo demuestran los casos de los procesos seguidos por China y Taiwán, respectivamente a principios de los años cincuenta.

El concepto convencional de reforma agraria redistributiva es decir, aplicada sólo a grandes terrenos es el ejemplo que se suele entender como reforma redistributiva basada en tierras. Este tipo de reformas están bien documentadas en obras importantes como las de Tuma (1965) y Griffin et al (2002). Sin embargo, en este informe defendemos que hay una pluralidad de expresiones normativas más allá de esta idea convencional que pueden traducirse en un cambio de las fracciones relativas de las clases y los grupos sociales. Entre ellas, estarían la reforma agraria redistributiva, la restitución de tierras, la tenencia compartida o la reforma de la tenencia de tierras, el manejo de las tierras, el reconocimiento de los derechos indígenas sobre las tierras y la reforma laboral. Y esto se da independientemente de si la política se aplica a una tierra pública o privada. La clave está en poder establecer el grado de riqueza y poder redistribuidos, y en qué dirección.

Distribución

El tipo B es la *distribución*. Este tipo de reforma se define fundamentalmente por el

hecho de que se traspasan riqueza y poder basados en tierras a los trabajadores pobres sin tierras o casi sin tierras. La fuente original de la riqueza y el poder puede ser el Estado o la comunidad (o una entidad privada que ha sido totalmente compensada por el Estado). En muchos entornos, este tipo de reforma significaría afirmar y proteger un acceso y una ocupación ya existentes por parte de campesinos pobres pero cuya tenencia está poco asegurada, como en muchos países de África (Cousins 2007). Se trata de un proceso de reforma 'de suma positiva'. No toma los recursos de una clase o un grupo social para redistribuirlo entre otro. De hecho, este tipo de políticas se suelen adoptar precisamente para evitar recurrir a políticas redistributivas (Fox 1993: 10). Por ejemplo, un terreno que está oficialmente catalogado como bosque público o estatal es de hecho una tierra agroforestal cuidado y cultivado por campesinos pobres o por las comunidades que habitan el bosque. En ese caso, se pueden conceder derechos de uso de la tierra de largo plazo para garantizar que su acceso al territorio, que ya era una realidad previamente, sea más formal y seguro. Ésta sería una reforma distributiva (Franco 2009, Borrás 2007).

Por otro lado, un Gobierno puede comprar un terreno privado a precio de mercado y, después, distribuirlo entre personas sin tierras de forma gratuita o a un costo mínimo. Este tipo de operación, en determinadas circunstancias, podría considerarse una reforma distributiva. La reforma agraria que tuvo lugar en Sudáfrica tras la caída del *apartheid* sería ejemplo de ello ya que los beneficiarios recibieron transferencias en efectivo del Gobierno para que pudieran adquirir tierras (Lahiff 2007). Algunos programas de reasentamiento en tierras públicas también podrían entrar, en teoría y en determinadas circunstancias, en esta categoría.

Siguiendo la misma línea que con la reforma redistributiva, los derechos de propiedad repartidos pueden ser de tipo privado, estatal o comunitario. Las formas de organizaciones de los derechos de propiedad distribuidos pueden ser individuales, grupales o cooperativos. La reforma distributiva, por lo general, puede que no sea tan polémica y conflictiva como la redistributiva. Esto se explicaría porque, aquí, la cuestión clave es más bien 'quién recibe qué' y se evita tomar tierras de las clases terratenientes (Fox 1993: 10). Pero sería un error dar por sentado que todas las reformas de este tipo están libres de conflicto. Este sería especialmente el caso cuando algunas elites consideran que estas reformas distributivas podrían socavar sus privilegios económicos, su prestigio y oportunidades, ya sean éstas unas pérdidas reales o entendidas como tales. Al igual que sucede con las reformas del tipo redistributivo, las políticas de tierras distributivas se pueden manifestar de distintas formas, como la reforma agraria convencional, la devolución de tierras forestales, el reasentamiento en tierras públicas, etcétera.

No (re)distribución

El tipo C es la *no (re)distribución*. El principio que define a esta categoría sería la preservación del statu quo, en que éste está necesariamente marcado por la desigualdad y la exclusión en materia de tierras. Aquí, el ejemplo más típico de política de tierras sería cuando no existe ninguna al respecto. Es decir: carecer de una política de tierras representa, de hecho, el marco normativo que se impone. En entornos donde hay grandes desigualdades y exclusión con respecto a la tierra, la falta de una política sobre este ámbito aboga, en la práctica, por la no redistribución de la riqueza y el poder basados en las tierras. En otros entornos, se crea un efecto parecido cuando se cuenta con una política de tierras, puede que incluso redistributiva, pero se mantiene inactiva. Sin embargo, hay también políticas de tierras activas que son decididamente no (re)distributivas. Veamos a qué tipo de políticas nos referimos con

esto.

La *formalización de la desigualdad* se produce cuando, en las sociedades agrarias marcadas por la desigualdad socio-económica y las relaciones de poder asimétricas entre varios grupos y clases sociales, se lleva a cabo una campaña de ‘formalización’ tecnicista de los derechos sobre las tierras. Formalizar los derechos sobre las tierras de sus demandantes legales en entornos marcados por un alto grado de desigualdad supone muy probablemente formalizar las pretensiones sobre las tierras de los sectores no pobres, fundamentalmente de elites o, incluso, del Estado. En tales casos, las políticas de formalización institucionalizan la desigualdad y la injusticia histórica. Así, por ejemplo, muchos programas de concesión de títulos privados sobre tierras realizados por las antiguas potencias coloniales desposeyeron a la población local y facilitaron la apropiación de tierras por parte de los colonizadores.

La *restitución sin redistribución* se produce cuando se realiza un traspaso a gran escala de riqueza y poder basados en la tierra en nombre de los pobres pero, en la realidad, éstos carecen de acceso o control efectivos sobre los recursos de tierras transferidos. Los ejemplos incluirían algunas situaciones de (post)conflicto en que se han realizado restituciones de tierras concediendo grandes extensiones de territorios a comunidades o al Estado, sin ningún tipo de proceso para la democratización del acceso y el control de dichos territorios y de sus recursos. Muchas guerras civiles han estado en parte provocadas –o exacerbadas– por luchas para controlar recursos de la tierra o territorios. Por lo tanto, casi siempre, los acuerdos de paz han incluido políticas de tierra. Sin embargo, es poco habitual que los acuerdos de paz incluyan reformas redistributivas de la tierra, lo cual se explica en parte porque, muchas veces, hay fuerzas opuestas a cualquier perspectiva redistributiva en todas las partes enfrentadas. En los casos en que se ha intentado llevar a cabo una democratización de la tierra los procesos de paz recientes, los tipos de políticas de tierras adoptados han sido demasiado proclives al mercado, como sucedió en América Central a mediados de los años noventa y en el acuerdo de paz de Zimbabwe en 1980 . En consecuencia, estas políticas han beneficiado más a las elites (y al Estado central) que a los pobres rurales.

Finalmente, encontramos una trayectoria que podríamos denominar *contrarreforma*. El uso convencional que se ha dado al reasentamiento de demandantes de tierras potenciales y reales en tierras públicas puede, en determinadas circunstancias, presentar las características propias de la redistribución, si bien, históricamente, ha tenido un impacto negativo en los asentamientos ya existentes de comunidades locales (Scott 1998: 69). Sin embargo, allí donde se pone en marcha una política de reasentamiento precisamente para evitar la agitación política de una reforma redistributiva en la sociedad agraria general, ésta constituye, de hecho, una *contrarreforma*. Es en este contexto en que es importante recordar los argumentos planteados por especialistas en reformas agrarias. Feder (1970), por ejemplo, tildó en cierta ocasión la política de reforma agraria en tierras públicas de ‘*contrarreforma*’.

(Re)concentración

El cuarto tipo es la *(re)concentración*. El principio que lo define está en que, aunque se realiza un traspaso de riqueza y poder basados en la tierra, el acceso a ella y su control, en realidad, se *(re)concentra* en las manos de las clases y los grupos sociales económica y políticamente dominantes: clases terratenientes, capitalistas, entidades corporativas, el Estado u otros grupos comunitarios dominantes como jefes de aldeas. Este tipo de cambio se puede producir en tierras privadas o públicas. La organización del control sobre los recursos de las tierras se puede realizar a través de acuerdos

institucionales de derechos de propiedad individuales, corporativos, estatales o comunitarios. La transferencia puede implicar o no una plena propiedad sobre la tierra. Hay distintas variaciones posibles, pero lo esencial es que los receptores de la riqueza y el poder basados en tierras son las clases y grupos dominantes en la esfera política y económica, así como funcionarios y burócratas del Estado.

Dentro de la categoría de (re)concentración, se pueden identificar al menos tres grandes trayectorias. La *redistribución inversa* sucede cuando la riqueza y poder basados en tierras que se habían redistribuido previamente (de las clases hacendadas o del Estado a los trabajadores pobres) se vuelve a redistribuir después entre las clases terratenientes u otras elites, o el Estado. Esto se puede producir a gran escala, como fue el caso de Chile después de Allende, o a escala 'micro', con respecto sólo a fincas concretas que se habían redistribuido antes entre campesinos. La *redistribución perversa* es aquella en que la riqueza y el poder basados en tierras se transfieren de los trabajadores pobres a las clases y grupos económica y políticamente dominantes, así como a funcionarios y burócratas estatales. Se puede manifestar con distintas políticas, como políticas que teóricamente favorecen a los pobres tales como la reforma agraria y la asignación o la devolución para el manejo de tierras forestales, así como a través de la formalización y la privatización de derechos de tierras, acuerdos de asociación basados en tierras y arrendamientos, etcétera. Este tipo de redistribución ha tenido lugar, históricamente, en muchas formas y lugares. Entre los casos, estarían las numerosas iniciativas, en el pasado y en el presente, de concesión de títulos privados de tierras de los que se apropiaron las clases y los grupos dominantes, así como funcionarios y burócratas del Estado, y en que los pobres perdieron el acceso y el control de los recursos de tierras, como demuestra la extensa literatura sobre este tema. La *distribución asimétrica* se da cuando la riqueza y el poder basados en tierras se transfieren del Estado o la comunidad, ya sea directa o indirectamente, mediante una política o el mercado abierto, a un puñado de entidades privadas o estatales, y con el resultado final de beneficiar a unos pocos y excluir a la mayoría.

Profundización en el debate sobre la política del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra

Las discusiones sobre el impacto de la apropiación mundial de tierras tiende a centrarse en los casos en que los pobres rurales son expulsados de sus tierras y las clases y los grupos dominantes (transnacionales y nacionales) toman el control del proceso de cercamiento y monopolizan los beneficios de éste. Aunque puede que las cosas sean así, las tipologías presentadas en el apartado anterior nos dicen que hay diversos procesos y resultados en el cambio de las relaciones sobre la propiedad de la tierra. En general, se observa una clara tendencia entre las instituciones gubernamentales (inter)nacionales a alejarse de las políticas de tierras del tipo A y B (re/distributivas) y favorecer el tipo C y D. Se trata de un fenómeno preocupante. El desafío aquí, una vez más, pasa por las investigaciones empíricas sistemáticas, para las que podría resultar muy útil el mapa conceptual que ofrecen las distintas tipologías. A partir de nuestros primeros trabajos de campo, una revisión de la literatura y la base del apartado anterior, ofrecemos a continuación algunos planteamientos preliminares con la intención de estimular un debate más profundo sobre las cuestiones que nos atañen.

En primer lugar, y como ya hemos mencionado, hay una gran preocupación ante la desposesión y el desplazamiento –potenciales o reales– provocados por el cercamiento masivo que se está produciendo para abordar la confluencia de las crisis

mundiales, pero el carácter y el alcance de tal desposesión o desplazamiento exige un análisis empírico minucioso para que podamos llevar nuestras investigaciones más allá del discurso especulativo o anecdótico. La discusión que hemos planteado en el apartado anterior sobre los grandes patrones del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra espera proporcionar una aportación útil para enfrentar este desafío. Llegados a este punto, y haciendo uso de la tipología en cuestión, podríamos apuntar, de forma preliminar, que existe efectivamente una amenaza de desposesión a gran escala de campesinos como consecuencia de las actuales transacciones comerciales (trans)nacionales de tierras. No obstante, cabe apuntar que en entornos con grandes extensiones de tierras en la mayoría de países de África puede que las consecuencias más habituales hasta la fecha sean el 'desplazamiento' o la 'des-ubicación' de campesinos, no su total desposesión. Para poner un ejemplo concreto, las personas a las que se está desalojando de la plantación de caña de azúcar de Procana, en Mozambique, que cubre 30.000 hectáreas, se las está reubicando en unas tierras cercanas. Evidentemente, el impacto final de la medida es igual de preocupante, sobre todo porque a algunos pobres rurales se los está reubicando en lugares donde quizá hay condiciones ambientales más frágiles o se les está 'obligando' a adoptar complejos arreglos para su subsistencia en su propia tierra porque quizá la han arrendado a una gran empresa o porque han entrado en un programa de agricultura por contrato. En el caso de Procana en Mozambique, la situación es aún más problemática porque los asentamientos de pastoralistas se están reubicando y las zonas tradicionalmente dedicadas al pastoreo se están redibujando. La variedad de los cambios resultantes en la estructura agraria debido a las recientes transacciones de tierras a gran escala (y la consiguiente desposesión, des-ubicación y desplazamiento) podría traducirse –y se traducirá sin duda– en complejos cambios en las relaciones de propiedad de la tierra. Estos cambios deberían ser objeto de estudios científicos urgentes y sistemáticos con el fin de que los futuros debates (cada vez más superficiales y repetitivos) no se restrinjan únicamente a las investigaciones periodísticas. Los tipos C y D en la dinámica del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra –es decir, la no (re)distribución y la (re)concentración– podrían servir de guía para tal fin.

En segundo lugar, la tipología nos ayuda a situar nuestra perspectiva sobre las luchas agrarias contemporáneas. En general, y en el contexto de la apropiación mundial de tierras, las luchas actuales se suelen entender y asumir como *luchas contra la desposesión*. En este informe, consideramos que ésta entraña la lucha de los campesinos con distintos grados de acceso y control sobre los recursos de tierras y territorios que están siendo expulsados o amenazados con ellos y podrían verse arrastrados a una total desposesión. Tanto en la teoría como en la práctica, este tipo de lucha queda plasmado por los tipos de la '(re)concentración' y la 'no (re)distribución' (C y D). Podemos apuntar muchos ejemplos actuales de ello en la actual fiebre por hacerse con tierras: Argentina, Paraguay, Colombia, Brasil e Indonesia, por citar algunos. Sin embargo, las *luchas por la (re)posesión de tierras* son igual de importantes y quedan reflejadas en los tipos de la 'redistribución' y la 'distribución' (A y B). Aquí, por 'luchas por la (re)posesión', nos referimos a los casos en que los pobres rurales (tal como se han definido en líneas precedentes de este informe), que suelen carecer de tierras y propiedades, luchan por conseguir algún tipo de acceso, control o propiedad de tierras mediante distintos arreglos institucionales (reforma agraria, restitución de tierras, arrendamientos, etcétera). Podemos señalar ejemplos actuales de ello en Brasil, Filipinas, Sudáfrica y Zimbabwe, por citar algunos. Lo que vemos en las luchas actuales por tierras son las luchas simultáneas en contra de la desposesión y las luchas por la (re)posesión (ambas en los frentes de la propiedad

privada y no privada).

En tercer lugar, una de las implicaciones importantes del marco esbozado es que las cuestiones y luchas en torno a la tierra han vuelto a situar la reforma agraria en el centro de todo discurso político y de desarrollo (aunque, al mismo tiempo, el concepto de reforma agraria se ha convertido en un marco estrecho y limitado, tanto conceptualmente como desde el punto de vista de sus políticas). La reforma agraria puede, sin duda, abordar ciertos problemas y luchas en entornos del tipo A y B (luchas por la (re)posesión de tierras), pero no se ajusta fácilmente como concepto, política y reivindicación política en las ‘luchas contra la desposesión’ en entornos del tipo C y D (no (re)distribución y (re)concentración). Más en concreto, la incapacidad de la reforma agraria para solucionar el problema de las grandes tierras no privadas (es decir, ‘tierras públicas’) debido a su fijación en tierras privadas (Borras 2007, Franco 2009) la convierte en un marco general menos relevante en el contexto del cercamiento masivo o de la amenaza de éste. Las limitaciones de la reforma agraria convencional como narrativa general en las luchas de tierras contemporáneas se pueden ver en las dinámicas políticas de Vía Campesina y su Campaña Global por la Reforma Agraria.²⁰ La campaña se enmarca en una perspectiva de reforma agraria convencional y está principalmente dominada e impulsada por movimientos agrarios latinoamericanos. Reivindica una redistribución de los latifundios entre personas sin tierras y campesinos pobres con el fin de crear pequeñas haciendas familiares. Tras diez años de campaña, hay miembros de Vía Campesina en África que siguen sin poder identificarse demasiado con esta campaña. Tal como explica Diamantino Nhamossa, de la Unión Nacional de Campesinos de Mozambique (UNAC) y de Vía Campesina-África:

[Pero] nosotros ya hemos tenido una importante reforma agraria. Para que la Campaña Global nos pueda ayudar, se debe centrar más en los retos a los que nos enfrentamos: la “contrarreforma agraria” bajo el neoliberalismo. Si la campaña sigue centrándose exclusivamente “contra el latifundio”, es menos relevante para nosotros. Sin embargo, si asume el tema de las contrarreformas, que no sólo afecta a Mozambique, será muy relevante (...) De hecho, el Banco Mundial está promoviendo una nueva oleada de privatización de tierras aquí y es necesario denunciarlo. Creemos que la Campaña Global debe ampliar su mandato; también debe ser una campaña “en defensa de la tierra”. En defensa de la tierra que los campesinos ya tienen y en contra de su privatización’.²¹

En cuarto lugar, la recomendación que se suele dar en pleno proceso de acaparamiento mundial de tierras –que ‘las personas locales deberían contar con una seguridad de tenencia de la tierra’, con lo que normalmente se alude a algún tipo de instrumentos de tenencia ‘formal’, que incluirían derechos comunitarios sobre tierras, derechos de propiedad privada individual, etcétera– parece tener limitaciones importantes. Si seguimos la lógica de esta propuesta, se infiere que la apropiación mundial de tierras se puede evitar –o al menos mitigar sus impactos negativos– con ciertas formas de seguridad de tenencia de las tierras (es decir, derechos de propiedad privada individual o derechos comunitarios sobre tierras, etcétera). Sin embargo, podemos señalar numerosos ejemplos en que los beneficiarios de la reforma agraria en Brasil se encuentran entre las personas directamente afectadas por las oleadas de veloz expansión de la producción de etanol con caña de azúcar en el estado de São Paulo. Son también muchos los campesinos con derechos comunitarios formales sobre tierras en Mozambique (a partir de la Ley de la Tierra de 1997) que están siendo

²⁰ Para más detalles, véase Borras (2008), Borras y Franco (2009) y Borras, Edelman y Kay (2008).

²¹ Rosset y Martínez-Torres (2005).

expulsados de sus comunidades debido a la tala masiva con la que se está allanando el terreno a las plantaciones de caña de azúcar para producir etanol o los beneficiarios de la reforma agraria en los estados indios de Bengala Occidental y Kerala que han perdido recientemente sus tierras por grandes intereses comerciales e industriales. En las Filipinas, las tierras que el Gobierno filipino prometió en un principio al Gobierno chino para que éste produjera alimentos y biocombustibles para su propio consumo eran tierras que estaban en manos de beneficiarios de la reforma agraria. Por tanto, este argumento sería, en el mejor de los casos, muy pobre. Su peor variante sería, obviamente, la ofensiva neoliberal consciente para privatizar las tierras públicas que quedan y forzar una reasignación más eficiente del acceso, el control o la propiedad de tierras privadas (y, por tanto, de reformas agrarias 'impulsadas por el mercado', la revocación de las leyes que imponen un tope sobre la extensión de las tierras, la liberalización del arrendamiento de tierras y de las instituciones que regulan las ventas, etcétera).

En quinto lugar, en caso de que se adoptara, cualquier 'código de conducta' (CdC) entre los impulsores y los promotores de la apropiación mundial de tierras (transnacionales, empresas extranjeras, Gobiernos nacionales) en el contexto de la 'gobernanza de la tierra' facilitaría y aceleraría muy probablemente los procesos de no (re)distribución y (re)concentración (C y D), y desincentivarían o incluso impedirían los reformistas y (re)redistributivos (A y B). El CdC propuesto (véase la discusión en el apartado 2) está arraigado en el concepto de 'gobernanza de la tierra', la administración y la gestión eficientes de la tierra: transparente, más clara, más barata, más rápida. Tal como se plantea, sirve a los intereses de los Estados-nación (neoliberales) y a su lógica de construcción estatal (mayor base impositiva, menos gasto público) y proporciona 'seguridad de tenencia de tierras' a los inversores. Un espacio de negociación entre los pobres rurales, por un lado, y los impulsores y promotores de los grandes acuerdos sobre tierras (transnacionales, Gobiernos extranjeros, Gobiernos locales/nacionales), por el otro, estará marcado por los desequilibrios de poder, tremendamente a favor de los segundos. Ni siquiera una buena ley sobre la tierra progresista, que exija la participación de la comunidad, podrá garantizar el derecho de los pobres rurales a no ser desplazados ni desposeídos. Así lo demuestra, de nuevo, el caso de Mozambique y, más concretamente, de Procana. Emplazar el proceso de negociación (descentralizado y negociado con la comunidad) en el ámbito local, tal como defiende Deininger, sólo agravará –no solucionará– el problema para los pobres rurales, ya que, en la mayoría de entornos agrarios, las comunidades locales son el espacio donde el poder económico y político de las clases y los grupos dominantes están más afianzados, mientras que el grado de influencia de los aliados progresistas de los pobres rurales es muy escaso. La manipulación por parte de las clases y los grupos dominantes –incluidos funcionarios gubernamentales locales– de los programas de reforma agraria impulsados por el mercado en todo el mundo ofrecen una gran evidencia empírica sobre esta cuestión (Borras, Kay y Lahiff 2008).

Finalmente, organismos multilaterales y bilaterales como el Banco Mundial y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) se están sumando actualmente a las voces que critican las adquisiciones de tierras a gran escala por parte de transnacionales y Gobiernos extranjeros que desplazan a la población, desposeen a los pobres rurales y/o socavan la seguridad alimentaria de comunidades enteras. No obstante, es importante señalar una contradicción entre estas agencias: la reciente defensa de estas instituciones de la privatización masiva de tierras de todo el mundo a través de políticas y proyectos que incluyen la emisión de títulos y la reforma agraria

impulsada por el mercado para promover el uso de la tierra como garantía de forma que los inversores acudan al campo podría haber contribuido –o es probable que lo haga– a facilitar las mismas operaciones de tierras a gran escala que ahora critican en ciertos aspectos. La apropiación mundial de tierras también ha puesto de manifiesto la debilidad de base de un concepto recientemente popularizado en el ámbito del desarrollo: la ‘gobernanza de la tierra’ (véase Borras y Franco 2010b). En última instancia, desde luego, debemos ir más allá de lamentarnos simplemente por la contradicción entre estos organismos y efectuar estudios empíricos más sistemáticos que puedan determinar, junto con otros elementos, si y cómo las últimas políticas sobre tierras de estas agencias internacionales han propiciado los acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras y –aún más importante– con qué resultados en lo que se refiere a la situación de los pobres rurales en estructuras agrarias existentes.

En resumen, centrar nuestro análisis del cambio de las relaciones de propiedad de la tierra en la dirección de las transferencias del control efectivo sobre la riqueza y el poder basados en tierras nos puede permitir rastrear analíticamente la dinámica de los procesos políticos en lo que es un auténtico laberinto de políticas sobre tierras. Los cuatro grandes patrones de cambio en las relaciones de propiedad de la tierra, en general, nos pueden ofrecer una lente más precisa que nos permita examinar las implicaciones de los actuales acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras. Los debates tienden a centrarse en cuestiones de ‘forma’ –no de sustancia, es decir, las dinámicas de las relaciones sociales– y subrayan cuestiones como: ¿debería ser un arrendamiento de 99 o de 25 años?, ¿debería organizarse mediante la agricultura por contrato con pequeños campesinos o mediante el control directo de las plantaciones por parte de transnacionales?, ¿debería la gente contar previamente con derechos de propiedad privada de la tierra individuales o comunitarios? La clave está en establecer los principios de lo que entendemos por *control efectivo de los pobres rurales* sobre los recursos de la tierra independientemente de los derechos de propiedad formales que funcionen; es necesario, en definitiva, centrarse en el ‘conjunto de poderes’ y no sólo en el ‘conjunto de derechos’, como apuntan Ribot y Peluso (2003).

Reafirmando la (re)posesión: la alternativa de la 'soberanía sobre le tierra'

Uno de los debates clave sobre las cuestiones de tierras, hoy y en el futuro, girará en torno a un código de conducta (CdC) para su apropiación. Una vez más, cabe aquí insistir en nuestras principales preocupaciones. La respuesta los procesos de acaparamiento mundial de tierras, enmarcada en una propuesta de CdC, no cuestiona las raíces fundamentales del fenómeno –es decir, el patrón industrial imperante para la producción y el consumo de alimentos y energía controlado por las transnacionales– y se ocupa, en cambio, de la problemática idea de escenarios 'beneficiosos para todos'. Desde nuestro punto de vista, y por todas las razones expuestas en las páginas precedentes, un CdC para responder a la apropiación de tierras facilitará con toda probabilidad, no impedirá, que el fenómeno se siga produciendo y, por lo tanto, no se debería considerar como un enfoque válido. Habrá quien defenderá que la propuesta de CdC, a pesar de sus flaquezas inherentes, es la mejor opción posible, un enfoque pragmático teniendo en cuenta que la apropiación de tierras a gran escala es inevitable en el actual clima económico y contexto político-institucional. Sin embargo, nosotros argüimos que la apropiación de tierras no es algo inevitable, que se puede evitar, y que se deberían adoptar esfuerzos concertados para ponerle fin. Para ello, no obstante, se necesitará la debida (re)alineación de fuerzas políticas a escala internacional, nacional y local, movilizadas con un marco basado en los derechos humanos.

Priorizar resultados que sean verdaderamente favorables a los pobres exigiría

adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, lo cual entraña tomarse en serio el derecho a la alimentación y a la tierra. En otros trabajos ya hemos tratado sobre la necesidad de especificar los aspectos esenciales de un marco para las políticas de tierras basado en los derechos humanos y en pro de los pobres, aspectos que serían también relevantes en estas líneas. Dos de esos aspectos esenciales son la protección o el traspaso de riqueza basada en la tierra a favor de los pobres y la transferencia de poder político basado en la tierra. Un marco normativo sobre tierras que sea beneficioso para los pobres también debe: (i) tener una visión de clase para garantizar que la política (o las medidas correspondientes) beneficien a las clases trabajadoras sin tierras o casi sin tierras; (ii) tener perspectiva histórica, para que se pueda desarrollar plenamente un marco de 'justicia social'; (iii) incluir consideraciones de género para fomentar el derecho específico de las mujeres a sus propios derechos de tierras; (iv) ser sensible a las cuestiones de etnicidad para promover el derecho específico de los grupos étnicos (y otros grupos caracterizados por cuestiones de raza o casta) a sus reivindicaciones territoriales como campesinos y como pueblos; (v) apuntar a un aumento de la productividad para respaldar un uso de la tierra y la mano de obra más intensivo; (vi) perseguir una mejora de los medios de vida para dar apoyo a la generación de medios de vida diversos y sostenibles; y finalmente (vii) garantizar la protección de derechos para impulsar los derechos de los pobres a ocupar y utilizar tierras para los fines y de la forma que ellos mismos decidan.

Además, reiteramos algunos mensajes clave que tienen implicaciones significativas para la investigación, las actividades de incidencia y las acciones políticas. Hay algunos planteamientos analíticos fundamentales que se deben enfatizar en el contexto de los desafíos a los que se enfrenta la investigación y la incidencia política. En primer lugar, ante las voces de protesta en contra de la actual apropiación mundial de tierras, es importante –incluso vital– distinguir entre las visiones encontradas, las estrategias y las alternativas que presentan distintos grupos y personas. Aunque puede que, a primera vista, todas esas voces estén lanzando críticas contra los acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras, no todas ellas comparten necesariamente una misma interpretación de la naturaleza y las implicaciones del fenómeno, de las medidas que se deberían adoptar ni de las alternativas estratégicas. Estas diferencias se pueden explicar por motivos de clase (como sería el caso entre la FIPA y la Vía Campesina) por cuestiones político-ideológicas (como sucedería entre Vía Campesina y el Banco Mundial o el IFPRI). Desde el punto de vista de la investigación, los dos campos enfrentados seguirán, lógicamente, distintas cuestiones y metodologías de estudio, plantearán propuestas normativas encontradas y adoptarán acciones políticas rivales: uno reforzará probablemente el marco de desarrollo vigente mientras que, el otro, intentará subvertir el modelo de desarrollo dominante para procurar construir una alternativa fundamentalmente distinta. Las futuras dinámicas políticas sobre la investigación, la formulación de políticas y las acciones políticas en torno a las grandes operaciones comerciales (trans)nacionales de tierras se verán en gran medida (re)definidas por las dinámicas entre estos dos campos. Sin embargo, es igual de importante ir más allá de estas posturas opuestas y examinar con mirada crítica la heterogeneidad de las posiciones *dentro* de estos dos polos y entre ellos. Las mismas brechas de clase e ideología que separan a la FIPA de la Vía Campesina se encuentran –aunque con mucho menor alcance e intensidad– dentro de cada uno de los campos. Y quizá son igual de interesantes y relevantes las distintas posturas entre las posiciones polarizadas. Es crucial hacer hincapié en la pluralidad de posiciones dentro de distintos sectores de los movimientos sociales y la sociedad civil y entre ellos, especialmente porque la literatura, las políticas y el discurso político que están

surgiendo parecen simplificar equivocadamente la visión política de los movimientos sociales y la sociedad civil con respecto a la apropiación mundial de tierras.

En segundo lugar, la naturaleza, la dirección, el ritmo y el alcance de los cambios en el uso de la tierra en el contexto de los acuerdos comerciales (trans)nacionales son múltiples y complejos, por lo que no se pueden plasmar únicamente con el fenómeno que se suele denunciar: ‘conversión del uso de la tierra de producción de alimentos para el consumo y el mercado local a producción de alimentos y biocombustibles para la exportación’. Es fundamental trazar los grandes patrones de cambio de uso de la tierra, subrayando las *condiciones* de la integración de los pobres rurales en el emergente complejo agro-industrial de alimentos y biocombustibles (en el contexto general de los regímenes alimentarios; véase McMichael 2009), o bien el desplazamiento de sus medios de vida o su desposesión, independientemente de si los procesos están impulsados por transnacionales y Gobiernos extranjeros o no, y de si la producción de alimentos y biocombustibles está orientada a la exportación o no. Centrar nuestro objeto de estudio de tal forma exigirá inevitablemente un marco de economía política, que, a su vez, emplea una lente analítica de clase. Esto permitirá desagregar conceptos que se utilizan de forma popular e informal en los discursos cotidianos de la sociedad civil, expertos en políticas y algunos investigadores (términos como, por ejemplo, ‘comunidad local’ o ‘habitantes locales’). En muchos lugares, la ‘comunidad local’ o los ‘habitantes locales’ incluyen a agricultores ricos, caciques, jefes, pequeños terratenientes, comerciantes, elementos lumpen y prestamistas que quizá deseen pasar a la producción comercial de alimentos y combustibles, ya sea para la exportación o los mercados internos, o a otras actividades extractivas afines, y puede que sea en contraposición a lo deseado por muchos pequeños campesinos. Las comunidades locales suelen estar constituidas por clases y grupos sociales con distintos –y a menudo opuestos– intereses y con distintos grados de poder político. Estos distintos grupos y clases sociales cuentan con un acceso, control y uso de los recursos de las tierras tremendamente desigual. Por lo tanto, los cambios en el uso de la tierra y en las relaciones de propiedad de la tierra que propicie el emergente complejo agro-industrial de alimentos y combustibles tendrá un impacto distinto en cada uno de estos grupos. Y precisamente por este motivo, esos grupos tendrán, en última instancia, una opinión y una reacción política diferente ante los actuales acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras. Así pues, la única manera de comprender plenamente lo que sucede en las comunidades locales es desplegar en nuestro análisis las cuatro preguntas clave interrelacionadas de la economía política agraria tal como las plantea Bernstein (2010): ¿quién posee qué? ¿quién hace qué? ¿quién recibe qué? ¿y qué hacen con el excedente generado?

En tercer lugar, y siguiendo en parte a James Scott (1998), en lugar de reproducir las tablas simplificadas y los registros y procesos estándares de la propiedad de la tierra tal como la concibe y la aplica el Estado, es de vital importancia tomar las complejas relaciones sociales basadas en la tierra que existen realmente como punto de partida de nuestros análisis y acciones políticas, independientemente de las categorías de propiedad de la tierra impuestas o autorizadas por el Estado. De este modo, podremos ocuparnos directamente de la unidad más apropiada de estudio y análisis crítico, y del objeto clave de cualquier reforma normativa y acción política, es decir: las relaciones sociales basadas en la tierra que existen verdaderamente, no ‘cosas’. Así, podremos también entender mejor la dinámica política de la naturaleza, la dirección, el ritmo y el alcance del cambio en las relaciones de propiedad de la tierra como resultado de los acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras.

Finalmente, y ciñéndonos a la discusión presentada hasta este punto, consideramos que, si bien la reforma agraria se ha convertido en una importante reivindicación de muchos movimientos organizados de pobres rurales hoy día, el concepto se ha convertido en algo bastante limitado y miope, tal como se ha explicado previamente. Uno de los problemas fundamentales de los discursos sobre políticas de tierras está en que los Estados siempre han intentado hacer ‘legibles’ unas relaciones sociales basadas en la tierra que son complejas, dinámicas y fluidas, como parte de la lógica de la construcción del Estado moderno (entre otros, con fines impositivos, como explica Scott 1998). Y así, siguiendo a Anna Tsing (2002), los procesos normativos como estos están más interesado en ‘cosas’ que en relaciones sociales: papeles, títulos de propiedad, etcétera, incluso cuando estas categorizaciones simplificadas de la propiedad *no se ajustan realmente* a las realidades existentes (declarando, por ejemplo, que un bosque público está ‘vacío’ a pesar de la presencia histórica en él de comunidades enteras).

En muchos sentidos, el discurso sobre la reforma agraria convencional ha *internalizado* los mismos problemas: evita las complejas relaciones sociales basadas en tierras y se basa en gran medida en censos y datos oficiales sobre relaciones de propiedad de la tierra. El punto de partida de la reforma agraria se halla en los mismos registros estado-céntricos y categorizaciones de propiedad. En consecuencia, los estudios sobre la reforma agraria pasan por alto una parte significativa de relaciones sociales realmente existentes que, para empezar, debería ser el objeto de cualquier reforma redistributiva. El problema inherente en las reformas agrarias convencionales se ha convertido en algo importante en los actuales acuerdos comerciales (trans)nacionales de tierras, especialmente porque las tierras no privadas (‘tierras públicas’) se han convertido en el principal blanco del cercamiento. En su lugar, necesitamos un marco que tome como punto de partida las complejas relaciones sociales basadas en tierras realmente existentes, poniendo el acento sobre el *acceso, control y uso efectivos de la tierra por parte de los pobres rurales*. Por lo tanto, proponemos que se deje de abogar por la ‘seguridad de la tenencia de la tierra’ –y la ‘gobernanza de las tierras’– y se abogue por la ‘soberanía sobre la tierra’. El concepto ‘soberanía sobre la tierra’ aspira a dialogar con la propuesta popular para una alternativa radical, la de la ‘soberanía alimentaria’, ofreciendo una crítica y una aportación a este concepto y al debate en torno a él.

Como marco conceptual alternativo y plataforma política, definimos la *soberanía sobre la tierra como el derecho de las personas de clase trabajadora a gozar de un acceso, control y uso efectivos de la tierra y vivir en ella como recurso y territorio*. Dicho de otro modo: la soberanía sobre la tierra es el derecho a la tierra de los pobres rurales. El uso del término ‘soberanía’ aquí puede quizá sonar algo torpe, pero no se nos ocurre ningún otro término que capte mejor la esencia del ‘acceso, control y uso efectivos de la clase trabajadora’ y que, a la vez, se pueda vincular naturalmente con un marco de desarrollo alternativo que está emergiendo, es decir, el de la ‘soberanía alimentaria’ (el derecho de las personas a producir y consumir alimentos en su territorio o cerca de él; véase Patel 2009; Martínez-Torres y Rosset, 2010).

Para los fines concretos de este informe, y ciñéndonos exclusivamente a nuestra discusión sobre problemas actuales en torno a la tierra, planteamos aquí dos pequeñas críticas sobre el concepto de soberanía alimentaria y los debates sobre ella: la ausencia de un análisis de clase y un localismo innecesario. En primer lugar, es importante apuntar que la soberanía alimentaria, tal como la propuso originalmente la Vía Campesina, ha sido y sigue siendo un concepto muy amplio y flexible de una

alternativa fundamentada en los principios básicos de los derechos, la autonomía y la sostenibilidad. Tras ganar fuerza entre el público general en todo el mundo –entre sectores urbanos y rurales, movimientos por la justicia ambiental y agraria, clases medias y trabajadoras, activistas del Sur Global y del Norte, etcétera– la soberanía alimentaria se ha (re)interpretado y recibido distintos significados según los distintos grupos de interés. El concepto ha adquirido vida propia, por decirlo de alguna forma. Y una corriente especialmente fuerte entre aquellas voces que están (re)interpretando el significado de soberanía alimentaria arrastra el concepto alternativo hacia un ‘localismo innecesario’ y unas ‘comunidades locales sin diferencias sociales’.

Por un lado, estamos totalmente de acuerdo en que las ‘largas distancias’ (innecesarias) son uno de los elementos clave del complejo agroalimentario industrial global y que es algo insostenible. Pero la alternativa no tiene por qué ser exactamente lo contrario, es decir, que sólo son ‘buenos’ la producción y el intercambio locales de alimentos. No todos los que necesitan comer pueden producir todos los alimentos que necesitan en un mismo lugar. En muchos entornos, hay inevitables largas distancias entre las zonas de producción de los alimentos y los espacios donde se concentra la población, ya sea urbana o rural, dentro y entre países. El desafío está en cómo centrarse en la producción local para consumo local y, a la vez, dedicarse a un comercio con alimentos que implique unas distancias que sean razonables, socialmente aceptables y medioambientalmente sostenibles. Por otro lado, hay una fuerte tendencia a hablar (in)directamente de una ‘comunidad local’ homogénea que se supone que tiene unos intereses y una agenda comunes (las ‘personas de la tierra’). No obstante, las personas de clase trabajadora de los entornos rurales tienen intereses marcadamente distintos. A un jornalero sin tierra le interesarán que los precios de los alimentos estén bajos, mientras a un agricultor rico con excedentes le interesarán unos precios más elevados; un pequeño campesino de subsistencia es un comprador neto de alimentos, por lo que estará interesado en alimentos baratos, mientras que un campesino medio puede ser autosuficiente para cubrir las necesidades de su hogar y puede que tenga cierto excedente para vender y, por tanto, quizá esté interesado en unos precios más altos. Todas ellas son ‘personas de la tierra’, pero tienen intereses enfrentados que no se pueden reconciliar fácilmente en el mundo real. Esto puede complicarse aún más si añadimos a la panorámica a los sectores urbanos. No todos estos hogares rurales y urbanos pueden producir alimentos. De alguna forma, algunos hogares tendrán que producir alimentos y, además, un excedente comercializable para conseguir un beneficio. Una perspectiva analítica rigurosa y una labor de incidencia política relevante en torno a la soberanía alimentaria planta cara –y no rehuye– las complejas y controvertidas cuestiones sobre intereses rivales de grupos y clases sociales, tanto en el campo y en la ciudad como entre ellos.²² En resumen: si bien apoyamos la idea de la soberanía alimentaria, planteamos una ligera crítica de una corriente concreta dentro del incipiente movimiento por la soberanía alimentaria. Y una vez aclarada nuestra postura con respecto a este tema, pasamos a los posibles vínculos entre la soberanía sobre la tierra y la soberanía alimentaria.

La idea de soberanía sobre la tierra nace de una reacción a la perspectiva dominante sobre la tierra, que persigue la (re)asignación y el uso económicamente más eficientes de la tierra como un factor escaso de producción, y que se pueden alcanzar dejando la cuestión fundamentalmente en manos del libre mercado. Pero las

²² Este tema es objeto de largos debates en los estudios de desarrollo y agrarios. Kay (2009) presenta una excelente visión de conjunto actualizada. En el capítulo de conclusión de su libro *Class Dynamics of Agrarian Change* (2010), Henry Bernstein profundiza sobre el tema de la clase en relación con las dinámicas políticas rurales.

fuerzas del libre mercado responden básicamente al beneficio y es casi imposible que rindan cuentas por sus actuaciones. Por tanto, introducimos en la ecuación al Estado y, por lo tanto, la idea de soberanía que introduce de inmediato el papel del Estado-nación. Sin embargo, en nuestra definición de soberanía sobre la tierra no nos detenemos en el Estado-nación, ya que añadimos a la definición a las 'personas' y, por tanto, la noción de 'soberanía popular' (y, más concretamente, a la clase trabajadora o a los pobres rurales, tal como los definimos a grandes rasgos en este informe). Aquí, la palabra soberanía implica a las 'personas' y al 'Estado', los dos elementos clave de la interpretación habitual de 'soberano' y 'soberanía'. En ese sentido, la soberanía sobre la tierra enfatiza un 'conjunto de poderes', tal como plantean Jesse Ribot y Nancy Peluso (2003). Incluye 'derechos' formales (al igual que el concepto de 'conjunto de derechos de propiedad sobre la tierra'), pero integra también en ellos la cuestión de las relaciones de poder, como profundiza en una discusión afín Fox (2007: 335).

Para que resulte de utilidad, el concepto de soberanía sobre la tierra se debería de interpretar de forma amplia y flexible, dependiendo de las circunstancias concretas de cada situación. Puede ser de alcance nacional o local. Se puede utilizar para producir alimentos para el consumo y para el mercado, así como para otras empresas productivas. En términos de sistemas de derechos de propiedad, éstos pueden ser comunales, comunitarios, estatales o privados; individuales o colectivos. A diferencia del alcance limitado de las múltiples variantes de reforma agraria, la soberanía sobre la tierra aborda simultáneamente todas las grandes dinámicas sociales clave basadas en tierras de redistribución, distribución, no (re)distribución y (re)concentración. Y por tanto, inevitablemente, la soberanía sobre la tierra incluye la reforma agraria. El concepto de soberanía sobre la tierra también aborda los dos grandes frentes de las luchas contemporáneas en torno a la tierra: luchas contra la desposesión de tierras y el desplazamiento, y luchas a favor de la (re)posesión de tierras.

La idea de soberanía sobre la tierra introduce necesariamente una óptica política e histórica al concepto dominante de gobernanza sobre la tierra, despolitizado y ahistórico, situando las relaciones sociales como la unidad clave de análisis y objeto de las políticas y la incidencia política, más que 'cosas' como papeles y títulos. La soberanía sobre la tierra, por tanto, buscaría contribuir a la construcción de una contranarrativa frente a la agresiva perspectiva neoliberal de 'gobernanza de la tierra', que es un concepto estado-céntrico y un proyecto político cuyo dudoso punto de partida y plan de acción pasa por las tablas y categorizaciones de propiedad de la tierra estandarizadas por el Estado que intentan simplificar (es decir, obviar, negar, distorsionar) las relaciones sociales basadas en tierras que existen realmente. La gobernanza de la tierra es una visión y una iniciativa que viene 'desde arriba'. La soberanía sobre la tierra vuelve a dar a las 'personas' el lugar que se merecen. Su punto de partida son las relaciones sociales basadas en tierras realmente existentes 'desde abajo' y, por tanto, su orientación es inherentemente política e histórica, abordando las relaciones de poder que se derivan de las relaciones sociales en la propiedad y la producción basadas en tierras. Sin un pleno control de las personas sobre la tierra, la construcción de la soberanía alimentaria como un sistema alimentario y un modelo de desarrollo alternativos carecerá de fundamentos sólidos. En cierta forma la soberanía sobre la tierra equivale a la idea de una *campaña popular de (contra)cercamiento* ante los esfuerzos de cercamiento impulsados por transnacionales y patrocinados por Estados en todo el mundo. Por lo tanto, un movimiento que aboga por la soberanía sobre la tierra es, irremediablemente, un *movimiento popular de (contra)cercamiento*. Finalmente, el concepto de soberanía

sobre la tierra es un proyecto político que implica a distintas capas de las clases y los grupos trabajadores, tanto rurales como urbanos, dentro de fronteras nacionales y más allá de ellas. Como tal, internaliza las tensiones preexistentes entre estos distintos grupos. Pero un proyecto político viable como el de la soberanía sobre la tierra hace frente a las tensiones políticas –no las rehuye– mientras explora posibles sinergias entre diversos grupos mediante una coalición en que la clase sea transversal. La soberanía sobre la tierra es, en definitiva, una propuesta de concepto que valdría la pena seguir profundizando.

Referencias

- Assies, Willem (2009). 'Legal empowerment of the poor: with a little help from their friends?', *Journal of Peasant Studies*, 36: 4, 909-24.
- Bachriadi, Dianto (2009). Australian Overseas Development Assistance and the Rural Poor. Land Policy Series. Amsterdam: Transnational Institute; Brussels: 11.11.11 Coalition of the North-South Movements.
- Bello, Walden (2009). *Food Wars*. New York: Verso.
- Bergeret, P., 2008. 'EU Land Policy and the Right to Food'. *TNI Land Policy Papers Series 3*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) and Brussels: 11.11.11 Coalition of the North-South Movements.
- Bernstein, Henry, 2010. *Class Dynamics of Agrarian Change*. Halifax: Fernwood; MA Kumarian.
- Borras, Saturnino Jr., 2008. 'La Via Campesina and its Global Campaign for Agrarian Reform'. *Journal of Agrarian Change*, 8(2/3): 258-289.
- Borras, Saturnino Jr., 2007. *Pro-Poor Land Reform: A Critique*. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Borras, Saturnino Jr., 2003. 'Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil Colombia and South Africa'. *Journal of Agrarian Change*, 3(3): 367-94.
- Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco, 2010a. 'From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a "Code of Conduct" for Land-Grabbing'. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 13, no. 1.
- Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco, 2010b. 'Contemporary Discourses and Political Contestations around Pro-poor Land Policies and Land Governance'. *Journal of Agrarian Change*, 10(1).
- Borras, Saturnino Jr. y Jennifer C. Franco, 2009. 'Transnational Agrarian Movements' Struggles for Land and Citizenship Rights'. *IDS Working Paper Series*, Brighton: IDS.
- Borras, Saturnino Jr., Marc Edelman y Cristóbal Kay, 2008. *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Borras, Saturnino Jr., Cristóbal Kay y Edward Lahiff, eds., 2008. *Market-Led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*. London: Routledge.
- Cotula, Lorenzo, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard y James Keeley (2009). 'Land Grab or Development Opportunity?: Agricultural Investments and International Land Deals in Africa. London: IIED.
- Cousins, Ben (2009). 'Capitalism obscured: the limits of law and rights-based approaches to poverty reduction and development', *Journal of Peasant Studies*, 36: 4, 893-908.
- Cousins, Ben, 2007. 'More than socially embedded: the distinctive character of "communal tenure" regimes in South Africa and its implications for land policy'. *Journal of Agrarian Change*, 7(3): 281-423.
- Craeynest, Lies, 2008. '[From rural livelihoods to agricultural growth The land policies of the UK Department of International Development](#)'. *TNI Land Policy Series 4*, Amsterdam: Transnational Institute.
- Deininger, Klaus, 2009. 'Land grabbing: International Community Response'. A powerpoint presentation, Utrecht University, July 2009.
- Deininger, Klaus, 1999. 'Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa'. *World Development*, 27 (4): 651-672.
- De Soto, Hernando, 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Edelman, Marc (2003). 'Transnational Peasant and Farmer Movements and Networks', en M. Kaldor, H. Anheier y M. Glasius, eds., *Global Civil Society 2003*, Oxford: Oxford University Press, pp.185-220.
- FAO (2008a). 'La cifra de hambrientos aumentó en 50 millones en 2007: El aumento del precio de los

- alimentos es una de las principales causas, 3 de julio de 2008', <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000866/index.html>; consultado el 25 de junio de 2010.
- FAO (2008b). 'Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades'. Roma: FAO
- Feder, Ernest, 1970. 'Counterreform', en *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, ed. R. Stavenhagen, pp. 173–224. New York: Anchor Books.
- Fox, Jonathan, 2007. *Accountability Politics*. New York: Oxford University Press.
- Fox, Jonathan, 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Franco, Jennifer, 2009. 'Land Policies in State/Public Land: A Civil Society Perspective'. *Land Reform Bulletin*. Rome: FAO.
- Franco, Jennifer, 2008. 'Making Land Rights Accessible: Social Movement Innovation and Political-Legal Strategies in the Philippines'. *Journal of Development Studies*, 44(7): 991-1022.
- GRAIN (2008). '¡Se adueñan de la tierra!: El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008'. Barcelona: GRAIN.
- Griffin, Keith, Azizur Rahman Khan and Amy Ickowitz, 2002. 'Poverty and Distribution of Land'. *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279–330.
- Kay, Cristóbal (2009). 'Development strategies and rural development: exploring synergies, eradicating Poverty', *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 103-37.
- Harvey, David. 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- Herre, Roman (2009). Germany's Overseas Development Assistance in Land Policy. *Land Policy Series*. Amsterdam: Transnational Institute; Brussels: 11.11.11 Coalition of the North-South Movements.
- Holtz-Gimenez, Eric and Raj Patel with Annie Shattuck (2009). *Food Rebellions: Crisis and the Hunger for Justice*. Oakland: Food First.
- IFPRI (2009). 'Food scare sparks Third World land rush', as reported by Reuters, http://uk.reuters.com/article/idUKTRE53S97420090429?_pageNumber=2&virtualBrandChannel=0&sp=true
- Kay, Cristóbal, 2009. 'Development Strategies and Rural Development: Exploring Synergies, Eradicating Poverty'. *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 103-138.
- Lahiff, Edward, 2007. 'Willing Buyer, Willing Seller: South Africa's Failed Experiment in Market-Led Agrarian Reform'. *Third World Quarterly*, 28(8): 1577-1598.
- Martinez-Torres, Maria Elena y Peter Rosset (2010). 'La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement'. *Journal of Peasant Studies*, 37(1).
- McMichael, Philip (2009). 'A Food Regime Genealogy'. *Journal of Peasant Studies*, 36(1): 171-196.
- Monsalve S. 2008. 'The FAO and its Work on Land Policy and Agrarian Reform'. *TNI Land Policy Papers Series 1*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI) y Brussels: 11.11.11 Coalition of the North-South Movements.
- Monsalve Suárez, S. Bickel, U., Garbers, F. and Goldfarb, L., 2008. Agrofuels in Brazil. Report of the Fact-finding Mission on the impacts of public policies encouraging the production of agrofuels on the enjoyment of the human rights to food, work and the environment among the peasant and indigenous communities and rural workers in Brazil, FIAN-International, Misereor, Bread for the World, ICCO & Kerkinactie, EED, HEKS y FIAN Netherlands, Heidelberg.
- Patel, Raj, guest editor, 2009. 'Grassroots Voices Section: Food Sovereignty'. *Journal of Peasant Studies*, 36(3).
- Peluso, Nancy, 1992. *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Ribot, Jesse y Nancy Peluso, 2003. 'A Theory of Access'. *Rural Sociology*, 68(2): 153-181.
- Roquas, Esther, 2002. *Stacked Law: Land, Property and Conflict in Honduras*. Amsterdam: Thela Latin America Series.
- Rosset, Peter y Maria Elena Martinez-Torres (2005). 'Participatory Evaluation of La Via Campesina: Public version'. Mexico: CECCAM.
- Scott, James, 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, James, 1976. *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven: Yale University Press.
- Sikor, Thomas and Christian Lund, eds., 2009. 'The Politics of Possession: Property, Authority and Access to Natural Resources.' *Development and Change*, special issue, 40(1): 1-217.
- Singh, Naresh (2009). 'Fighting rural poverty, inequality and low productivity through legal empowerment of the poor', *Journal of Peasant Studies*, 36: 4, 871-92.
- Stedile, João Pedro, 2007. 'On Agrofuels'. 20 de octubre de 2007. <http://www.landaction.org>;

- consultado el 7 de julio de 2010.
- Sawyer, Suzana y Terence Gomez (2008). "Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multinational Institutions and the State." Geneva: UNRISD, Programme no. 13, "Identities, Conflict and Cohesion."
- Tsing, Anna, 2002. 'Land as Law: Negotiating the Meaning of Property in Indonesia', in *Land, Property, and the Environment*, ed. F. Richards, pp. 94-137. Oakland: Institute for Contemporary Studies.
- Vanreusel, Jonas (2009). Land Reform in Belgian Overseas Development Assistance. *Land Policy Series*. Amsterdam: Transnational Institute; Brussels: 11.11.11 Coalition of the North-South Movements.
- Vermeulen, Sonja y Lorenzo Cotula (2010). Over the heads of local people: consultation, consent and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa. *Journal of Peasant Studies*, 37(3).
- Via Campesina (2008). 'Small farmers feed the world Industrial agrofuels fuel hunger and poverty'. A Media release, 24 de junio de 2008, Jakarta.
- Von Braun, Joachem and Ruth Meinzen-Dick (2009). "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities'. IFPRI Policy Brief 13, abril de 2009. Washington DC: IFPRI.
- World Bank, 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington D.C.: World Bank; Oxford: Oxford University Press.