



Rising Global Interest in Farmland

Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?

September 7, 2010 12:00 PM EST



THE WORLD BANK

Perspectiva general

El auge de los precios de los alimentos en el periodo 2007–2008 y el periodo subsiguiente de precios relativamente elevados y volátiles les recordaron a muchos países que dependen de las importaciones de su vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria y los indujeron a buscar oportunidades para asegurarse el suministro de alimentos en el extranjero. Además del menor atractivo que representaban otros activos debido a la crisis financiera, el auge produjo un "redescubrimiento" del sector agrícola por parte de diferentes tipos de inversionistas y generó una ola de interés en la adquisición de tierras en los países en desarrollo. Ante una escasa información empírica acerca de la magnitud de este fenómeno, las opiniones acerca de sus implicaciones se encuentran divididas. Algunos lo consideran una oportunidad de revertir el bajo nivel de inversiones de larga data en el agro, que les podría permitir a los países con una abundante cantidad de tierras acceder a una mejor tecnología y ofrecer más empleos a los agricultores pobres y otros ciudadanos de las áreas rurales. Bien manejada, la nueva inversión en la agricultura podría contribuir a crear las condiciones necesarias para un desarrollo sostenido y de base amplia. Otros afirman que el afán por atraer a inversionistas en un entorno en el que la capacidad del Estado es frágil, el derecho a la propiedad no está bien definido y las instituciones reguladoras carecen de recursos podría dar lugar a proyectos que no ofrecen beneficios, debido, por ejemplo, a que no resulten viables en términos sociales, técnicos o financieros. Esto podría causar situaciones de conflicto, deterioro ambiental y perjuicio a los recursos que, aunque beneficiaría a algunos, podría dejar un legado de desigualdad y degradación de dichos recursos.

Si no se cuenta con información confiable acerca de las inversiones de gran escala es difícil determinar cuál de estas posturas puede ser correcta o recomendarles a los países la mejor manera de reducir a un mínimo los riesgos relacionados con dichas inversiones cuando se trata de aprovechar cualquier oportunidad. Esta información no suele estar a disposición de los interesados, de las personas encargadas de tomar las decisiones fundamentales o del público en general. El presente trabajo tiene como finalidad superar esta brecha informativa y brindar la información clave necesaria para facilitar un debate ilustrado acerca de la adquisición de tierras a gran escala. Su enfoque principal es más analítico que normativo y busca cuatro propósitos:

- Utilizar pruebas empíricas para informarles a los gobiernos de los países clientes, en especial a aquellos que poseen vastas extensiones de tierra, así como a los inversionistas, los socios en el desarrollo y la sociedad civil, acerca de lo que está ocurriendo en el terreno.
- Situar estos acontecimientos en su contexto y evaluar su posible impacto a largo plazo, determinando cuáles son los factores impulsores de la oferta y demanda de tierras en el plano mundial y resaltar en qué forma las políticas del país afectan el uso de la tierra, el bienestar de los hogares y los resultados de la distribución de la tierra en el orden local.
- Complementar el enfoque en la demanda de tierra con una evaluación basada en referencias geográficas del lado de la oferta, es decir la disponibilidad de tierra agrícola con posibilidades de aprovechamiento.
- Plantear las opciones de diferentes actores para minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades que contribuyan a la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, especialmente en las zonas rurales.

El Banco Mundial reconoce que una inversión a gran escala en el agro presenta retos significativos que se pueden enfrentar con éxito únicamente si las partes interesadas actúan en forma conjunta y eficaz. Junto con la FAO, el FIDA, la UNCTAD (por su sigla en inglés) y otros socios, el Banco ha formulado siete principios que deben acatar todos los actores participantes para que las inversiones eviten causar daños, logren ser sostenibles y contribuyan al desarrollo. Estos principios se presentan en forma resumida en el Recuadro 1 a continuación.

Recuadro 1. Principios sobre inversiones agrícolas responsables

1: Respetar los derechos a la tierra y a sus recursos. *Se reconocen y respetan los derechos actuales a la tierra y a los recursos naturales.*

2: Garantizar la seguridad alimentaria. *Las inversiones no perjudican la seguridad alimentaria sino que la fortalecen.*

3: Asegurar la transparencia, el buen gobierno y un ambiente propicio y favorable. *Los procesos para la adquisición de tierras y otros recursos y la realización posterior de las inversiones relacionadas son transparentes y monitoreadas, y se garantiza la rendición de cuentas de todos los actores participantes dentro del marco jurídico, regulatorio y empresarial.*

4: Consultas y participación. *Se consulta a todos los que vayan a ser afectados materialmente, y los acuerdos que resultan de las consultas son debidamente registrados y cumplidos.*

5: Inversión agrícola responsable. *Los inversionistas se cercioran de que los proyectos respeten el orden legal, reflejen las mejores prácticas de la industria, sean económicamente viables y produzcan un valor compartido durable.*

6: Sostenibilidad social. *Las inversiones generan impactos sociales y distributivos convenientes y no incrementan la vulnerabilidad.*

7: Sostenibilidad ambiental. *Los impactos ambientales de un proyecto se cuantifican y se toman las medidas correspondientes para estimular el uso sostenible de los recursos, minimizando y mitigando el riesgo y la magnitud de los impactos negativos.*

Los principios ya han cumplido un objetivo útil al recordarles a los países e inversionistas sus responsabilidades y llamar la atención sobre situaciones en las que no se aplicaron dichos principios. Por su parte, los países necesitan tomar el liderazgo y determinar en forma estratégica qué tipo de inversión les ayudará a cumplir en la forma más eficaz sus objetivos generales de desarrollo. Para determinar cómo hacer que estos principios sean operativos en contextos de países específicos será crucial comprender mejor lo que está ocurriendo, los factores subyacentes y las formas en que los actores principales pueden desempeñar su función con mayor eficacia.

Para proporcionar una base empírica respecto a lo que puede ayudar a los países y a otras partes interesadas a entender mejor el problema y abordarlo adecuadamente, en el presente informe se emplean diversos enfoques metodológicos, consistentes en una serie de pasos. Primero, se presentan algunas experiencias de expansión de tierras de Asia, América Latina, Europa Oriental y África para extraer lecciones útiles a la luz de la demanda futura de bienes básicos y de tierras. Segundo, se evalúa en qué medida la reciente demanda de tierras difiere de los procesos anteriores de expansión de áreas e identifica los retos que este tema suscita en términos de gobernabilidad de las tierras, capacidad institucional y conciencia de las comunidades respecto a sus derechos. Para hacerlo, se emplean diferentes fuentes, que van desde las intenciones de adquisición de tierras según lo registrado por los medios de comunicación hasta las estadísticas oficiales de los países y los estudios de caso de los proyectos. Tercero, para ofrecer un contexto adecuado del asunto y permitir que se le incluya en las políticas de desarrollo de los países, se determina el potencial agrícola de las tierras – si en el momento estaban cultivadas o no – con el fin de sentar una base para cuantificar la brecha entre el rendimiento actual y potencial según los productores actuales y la cantidad de tierra de la que se podría disponer para la expansión de áreas, donde el interés de los inversionistas se pueda materializar en la práctica. Cuarto, se comparan los marcos de políticas, jurídicos e institucionales de los países a fin de identificar las buenas prácticas en diversos contextos de los países y ayudarles a los deben enfrentar este problema a encontrar una respuesta que minimice los riesgos y les permita aprovechar las oportunidades disponibles. Por último, con base en el concepto de que la escala y la naturaleza del fenómeno les exigen a cada uno de los diferentes actores participantes su correspondiente aporte, se trata el tema de aquellas áreas en las que los aportes de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales les representan un reto.

1. Expansión de la tierra cultivable: Impulsores, factores subyacentes e impactos esperados

La expansión a gran escala de la cantidad de tierra dedicada al cultivo no es nada nuevo. Entre 1990 y 2005 la tierra cultivada creció 2,7 millones de hectáreas al año, sumando un total de aproximadamente 1,5 mil millones de hectáreas cultivadas en todo el mundo. El deterioro en los países industrializados y de transición (de -0,9 y -2 millones de hectáreas, respectivamente) fue más que compensado por incrementos de 5,5 millones de hectáreas por año en los países en desarrollo. La expansión de la tierra cultivable, que habría sido mucho más amplia sin los aumentos en productividad, se concentró en el África subsahariana, América Latina y el sudeste de Asia. Los

productos básicos clave que la impulsan son los aceites vegetales, la caña de azúcar, el arroz, el maíz y las plantaciones forestales. Además de los incrementos generales en la demanda de productos básicos atribuible al crecimiento de la población y de los ingresos y a las exigencias de biocombustibles, una mayor actividad comercial hizo que se produjeran cambios de producción hacia los países en desarrollo de gran potencial productivo. Por ejemplo, desde 1990 las cosechas de soya en América Latina aumentaron al doble de la tasa respectiva de Estados Unidos a partir de una base muy inferior, y los cultivos de árboles de rápido crecimiento para madera y pulpa en América del Sur son entre tres y cuatro veces el nivel que se puede lograr en Europa o en Estados Unidos. Por contraste, el área agrícola con suficiente cantidad de recursos hídricos no ha mostrado mayor crecimiento e incluso ha disminuido en la mayoría de los países del Medio Oriente y África del Norte, así como en China o India.

Es poco probable que se desacelere la expansión de zonas cultivables. El crecimiento de la población, los ingresos crecientes y la urbanización continuarán impulsando el crecimiento de la demanda de algunos productos alimentarios, especialmente aceites y ganado, y las exigencias correspondientes por productos de alimentación para el ganado e industriales. Un estimado conservador es que, en los países en desarrollo, se pondrán a producir 6 millones de hectáreas de tierras adicionales cada año hasta 2030. Dos terceras partes de esta expansión se darán en el África subsahariana y América Latina, donde el potencial de las tierras cultivables es muy abundante. A la misma vez, la productividad de la tierra cultivada actualmente en muchos países que son de interés para los inversionistas representa tan sólo una fracción de lo que se podría lograr. Unos esfuerzos concertados que permitan a los cultivadores actuales cerrar las brechas de rendimiento agrícola y hacer un uso más eficaz de los recursos a su disposición podría, pues, disminuir drásticamente la expansión de las tierras y generaría, al mismo tiempo, enormes beneficios para los agricultores actuales.

Debido a que las inversiones para la expansión de tierras cultivadas no es un fenómeno nuevo, es importante aprovechar las lecciones de experiencias pasadas. De hecho, incluso una revisión somera de la historia reciente de la expansión de tierras en todas las regiones destaca los riesgos ambientales y sociales inherentes, muestra que las políticas de los países ejercen un impacto importante en los resultados y señala la necesidad de utilizar nuevos métodos que involucren la participación de todos los interesados para ayudar a lograr resultados sostenibles.

En América Latina se pueden distinguir diferentes procesos de expansión de tierras, cuyos resultados han sido variados. El más conocido es el despeje forestal para la ganadería extensiva y el establecimiento de derechos sobre las tierras en la cuenca amazónica. Los impactos netos resultaron ser a menudo negativos, debido a que la mayoría de las tierras deforestadas no se destinaron a un uso productivo. Un segundo proceso fue el de la expansión de los cultivos de soya y otros en una región de sabana (“cerrado”) de Brasil, con base en inversión pública en investigación y desarrollo, que permitió cultivar en ciertos tipos de suelos ácidos previamente no aptos para la agricultura, el uso de variedades apropiadas y la adopción del cultivo de conservación. Aunque éste constituyó un importante éxito tecnológico, los impactos directos en la pobreza rural se redujeron gracias a los subsidios de capital, que alentaron formas de cultivos más mecanizadas. Los entes participantes tanto del sector público como del privado en Brasil y sus países vecinos ahora reconocen que la inversión y la expansión agrícolas presentan graves retos ambientales y que en adelante se necesitará tomar medidas tendientes a reducir impactos perjudiciales. Entre estas medidas se encuentran la rehabilitación de tierras degradadas, el cumplimiento y monitoreo más estrictos de las ‘reservas legales’ (los niveles mínimos de zonas forestadas en propiedades agrícolas), una mejor delimitación de las zonas protegidas y una zonificación ambiental. En la Costa Pacífica peruana se subastaron 235,5 mil hectáreas, que representaron un recaudo de casi US\$50 millones en inversiones en los 15 años pasados y generaron numerosos empleos, además de que apoyaron al país en su emergencia económica como una fuerza importante en las exportaciones agrícolas de alto valor (véase el cuadro 2).¹

¹ Perú utiliza procesos muy transparentes y competitivos para la repartición de tierras del Estado para uso agrícola a lo largo de la Costa Pacífica. Por el contrario, en la Amazonía, los procesos de traspaso de tierras son menos abiertos y tienen muchos vacíos legales.

Recuadro 2: Empleo de subastas para traspasar terrenos públicos en la Región Costera de Perú

Perú utiliza un mecanismo de subasta pública para entregar terrenos públicos para la inversión. El gobierno regulariza primero todos los derechos de tierras con el fin de determinar si se presentan reclamaciones a dichas tierras que necesiten resolverse. Esto también le permite al gobierno determinar qué tipos de títulos son traspasables.

Cuando el gobierno inicia la subasta, la intención de entregar la tierra y los términos de las ofertas se divulgan públicamente durante un mínimo de 90 días. Los oferentes deben llenar ciertos requisitos previos para la subasta abriendo una póliza por al menos el 60% del precio mínimo de la oferta más la cantidad que se ofrezca invertir. El oferente favorecido debe depositar el pago correspondiente de la tierra y presentar al gobierno una carta de crédito que cubra el monto de la inversión propuesta.

Cuando un inversionista expresa interés en un terreno público, se le exige presentar un plan de negocios a una junta conformada por especialistas de los sectores público y privado. Si el proyecto es considerado viable, la propuesta se publica durante un mínimo de 90 días para permitirles a otros inversionistas presentar sus ofertas. Si se presenta algún nuevo inversionista se da inicio al proceso de licitación pública anteriormente citado. Si no hay interés de parte de ningún otro inversionista, se puede proceder con el inversionista inicial.

Subastas por 235.500 hectáreas representaron casi US\$50 millones en inversiones para las regiones costeras de Perú durante los pasados 15 años, que generaron numerosos empleos y contribuyeron a atender la emergencia del país como una fuerza importante en exportaciones agrícolas de alto valor.

En el sudeste de Asia se ha destacado la expansión de estas zonas en el caso de la palma de aceite, por lo general en estancias de gran extensión, con frecuencia con minifundistas aledaños a ellas, en Indonesia y Malasia. El cultivo del arroz, que se basa totalmente en parcelas, también se ha extendido en forma significativa en países como Tailandia y Vietnam. La industria de la palma de aceite ha mostrado un acelerado crecimiento como respuesta a la demanda mundial, a las elevadas ganancias sobre las inversiones y a los bajos costos laborales. En Indonesia, el área cultivada sufrió un aumento de más del doble, de aproximadamente 2,9 millones de hectáreas en 1997 a 6,3 millones de hectáreas en 2007, con una significativa participación de los minifundistas y la creación de cerca de 1,7 a 3 millones de trabajos. Como respuesta a las políticas que buscaban fomentar el desarrollo de la industria entregando tierras (con los árboles incluidos en ellas) en forma gratuita, vastas extensiones de un inmenso valor de biodiversidad han sido deforestadas sin ni siquiera haber plantado palma de aceite. Esto ha causado preocupación en torno a la expansión de la palma de aceite que contribuye a la pérdida de la biodiversidad, a emisiones de gas de tipo invernadero y a conflictos sociales por la falta de reconocimiento de derechos sobre las tierras en el plano local. Con los aumentos adicionales esperados en la demanda de aceite de palma, cobrará importancia la forma como se oriente la expansión de plantaciones alejándolas de los bosques en pie y dirigiéndolas hacia zonas de praderas degradadas. Hay cálculos que indican que la zona disponible por debajo de estas zonas degradadas es por lo menos el doble de la necesaria para satisfacer la demanda creciente durante el siguiente decenio. Para el aprovechamiento de estas zonas se dispone de varias opciones económicamente viables, la más importante de las cuales la representan el pago de servicios ambientales y el REDD (Programa de Colaboración de las Naciones Unidas de Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo) para mejorar los incentivos destinados a instaurar la palma de aceite en tierras degradadas y no forestales. Sin embargo, para aplicar estos mecanismos con buenos resultados se requiere identificar y compensar debidamente los derechos de los ocupantes actuales de las tierras degradadas.

Tailandia y Vietnam han aclarado la situación de los derechos de propiedad y utilizado la inversión pública para brindarles a los minifundistas acceso a la tecnología. La expansión impulsada por los agricultores pequeños y medianos exportadores de arroz – y, además, las exportaciones de otros bienes básicos con mayor valor agregado - en estos países indica que estas políticas produjeron un impacto importante en la reducción de la pobreza e incrementos graduales del tamaño de las granjas, a medida que se aceleraba también el crecimiento no agrícola. Esto ilustra igualmente que los aumentos en producción de ninguna manera dependen de la adquisición de tierras a gran escala. De hecho, en el sector del caucho, la producción se ha trasladado en gran parte de las extensas plantaciones a los minifundistas. Algunos países, como Camboya, con recursos de tierra relativamente abundantes pero con una producción basada principalmente en los minifundistas, han intentado más recientemente atraer la inversión extranjera, con resultados positivos y negativos.

En la mayor parte de África la expansión de las áreas agrícolas se ha basado en la agricultura de minifundistas, en el contexto del crecimiento de la población.² Si bien hay países en ese continente que oscilan entre extensiones muy escasas de tierra (como Ruanda y Malawi) y tierras relativamente abundantes (por ejemplo, Tanzania, Zambia y la República Democrática del Congo), las inversiones a gran escala han sido limitadas. Una de las razones principales ha sido que las distorsiones en las políticas contra la agricultura, especialmente las exportaciones y las reducidas inversiones públicas en las zonas rurales, han disminuido los incentivos a las inversiones y constreñido el desarrollo del potencial agrícola de África. La eliminación de muchas de estas intervenciones de políticas en las dos décadas pasadas ha permitido una aceleración del crecimiento agrícola y abierto el camino para un interés renovado de los inversionistas en el continente. Aún así, muchos intentos de darle un fuerte impulso súbito al crecimiento agrícola mediante los cultivos a gran escala (como en el caso de Sudán, Tanzania y Zambia) resultaron infructuosos. En algunos de estos, el desprecio de los derechos existentes dio lugar a conflictos por las tierras y minó aún más los incentivos a la inversión. Los impactos negativos inherentes se empeoraron por las deficiencias en tecnología y gestión.

De igual manera, hay asuntos estructurales resultantes de este desprecio de vieja data por la tecnología, la infraestructura y las instituciones, que han limitado la competitividad. En muchos casos han contribuido a un rendimiento decepcionante del cultivo comercial de bienes básicos a granel, en los que África puede presentar una ventaja comparativa. Por el contrario, el éxito en las exportaciones de productos agrícolas se limitó a cultivos de mayor valor tales como algodón, cacao, café y, más recientemente, la horticultura. Por otra parte, estas brechas también afectan el rendimiento de los minifundistas. De hecho, ninguno de los países del África subsahariana (por ejemplo, Mozambique, Zambia, Sudán o Madagascar), que recientemente atrajeron el interés de los inversionistas, ha logrado más del 25% de sus rendimientos potenciales, y el área cultivada por habitante rural permanece muy por debajo de una hectárea. Si se pueden mejorar la tecnología, la infraestructura y las instituciones, una mayor demanda global por los bienes básicos agrícolas puede aportar grandes beneficios a los productores y países actuales. El reto de los sectores público y privado consiste en identificar formas de enfrentar estos desafíos en forma eficaz de manera que se produzcan beneficios en el orden local.

La región de Europa Oriental y Asia Central representa una situación única, por cuanto las inversiones en granjas de gran tamaño contrastan con una contracción generalizada del uso agrícola de la tierra. En Rusia, Ucrania y Kazajstán el área de siembra de granos ha decaído en 30 millones de hectáreas desde finales de la era soviética. Estas tierras de labranza se convirtieron en su mayoría en tierras de pastoreo o en barbecho por falta de una tecnología adecuada y de acceso a los mercados. Las grandes granjas pudieron manejar mejor las limitaciones de financiamiento, infraestructura y tecnología de la transición, lo cual dio lugar a una concentración considerable de las tierras. Por ejemplo, los 70 productores principales de Rusia y Ucrania controlan más de 10 millones de hectáreas. Esto ha constituido un factor de impulso clave en el incremento de producción de granos en Rusia, Ucrania y Kazajstán, los tres países con tierras más extensas de la región. Sin embargo, aún queda mucho por mejorar en el campo de la tecnología para aumentar el rendimiento de la producción.

En términos generales, dadas las grandes diferencias de intensidad laboral entre diferentes cultivos, las implicaciones sociales y de equidad de la expansión de las tierras de labranza dependerá del tipo de cultivo y de la forma cómo se organice la producción. A excepción de los cultivos de plantaciones, la producción agrícola en el mundo ha sido administrada tradicionalmente en granjas dirigidas por sus propietarios, y el aumento en el tamaño de la granja ha sido determinado principalmente por los crecientes sueldos no agrícolas. Los recientes avances en tecnología – por ejemplo, la siembra directa (labranza cero), las variedades resistentes a las plagas y la tecnología de la información – han facilitado cada vez más la gestión de granjas de gran extensión. Pero las verdaderas ‘súper granjas’ surgieron sólo cuando la integración vertical de las operaciones más allá de la etapa de producción les permitió a grandes empresas superar mejor los obstáculos creados por las imperfecciones en otros mercados de factores, especialmente en la comercialización y el acceso al financiamiento. Por consiguiente, las granjas dirigidas por sus propietarios, vinculadas a procesadores y exportadores mediante contratos u otras

² En épocas coloniales se establecieron granjas extensas que a menudo fueron o bien sometidas a una reforma agraria de redistribución o a un proceso de nacionalización (Binswanger y colabs., 1995). Incluso para industrias con una etapa de procesamiento inicial significativo (por ejemplo, el cacao) la mayor parte de la producción es realizada por minifundistas y no tiene lugar en grandes haciendas.

formas de asociaciones productivas (incluidas las organizaciones de productores), continuarán siendo un pilar fundamental del desarrollo rural.

2. ¿Son diferentes los procesos recientes de adquisición de tierras a los del pasado?

Entre los países que atraen el interés de los inversionistas están aquellos con extensiones abundantes de tierras como también los que presentan una gobernabilidad débil de las tierras. El auge económico de los bienes básicos de 2008 aumentó en forma dramática el interés en las tierras agrícolas como potencial de inversión, especialmente en el África subsahariana. Según informes de prensa, los inversionistas expresaron interés en 42 millones de hectáreas de tierra en el mundo en menos de un año. De ellas, más del 75% (32 millones de hectáreas) se encontraba en el África subsahariana. Países con tierras relativamente abundantes no forestadas ni cultivadas con potencial agrícola fueron las que más llamaron la atención. Sin embargo, los países con trayectorias más deficientes en tenencia de tierras rurales formalmente reconocidas también atrajeron un mayor interés, lo cual dio lugar a una preocupación real acerca de la capacidad y la institucionalidad local para proteger a grupos vulnerables de perder las tierras sobre las cuales tienen reivindicaciones legítimas, así no sean formalmente reconocidas. Especialmente en estos países es preciso contar con extensa divulgación pública, amplio acceso a la información sobre las transacciones existentes y una atenta vigilancia de la sociedad civil, aunados a otros esfuerzos tendientes a mejorar la gobernabilidad de la tierra, que incluya un marco general de políticas, legalidad y normatividad para la adquisición de tierras a gran escala. Dado que sólo 20% de las empresas han iniciado cualquier tipo de producción, existe una enorme brecha entre los planes y la ejecución y quizás en el futuro se requieran formas de traspasar la tierra de empresas no viables a empresas de mayor capacidad.

Una información del inventario de adquisiciones de tierras resalta la función que cumplen las políticas y los actores nacionales, así como los escasos beneficios obtenidos hasta ahora. Los datos de registros oficiales de 14 países³ señalan que las políticas influyen en el tamaño y naturaleza de los traspasos de tierras a gran escala, bien sea mediante alquiler o venta. En Tanzania, donde los derechos de tierras están estrechamente ligados a la autoridad de las aldeas, se transfirieron menos de 50 mil hectáreas a los inversionistas entre enero de 2004 y junio de 2009. Por contraste, durante este mismo período, en Mozambique se traspasaron 2,7 millones de hectáreas. Sin embargo, una auditoría de tierras de 2009 reveló que aproximadamente el 50% de estas tierras fue objeto de muy poco o ningún uso. Los traspasos totales entre 2004 y 2008 sumaron 4,0 millones de hectáreas en Sudán, 2,7 millones en Mozambique, 1,6 millones en Liberia (aunque en muchos casos correspondieron a renegociaciones de acuerdos existentes) y 1,2 millones en Etiopía (véase la Tabla 1). Prácticamente en todas partes los actores dominantes fueron los inversionistas locales más que los extranjeros. Más aún, en la mayoría de los casos, la creación esperada de empleos y la inversión neta fueron muy bajas.

Las estadísticas de los inventarios de los países resaltan graves debilidades de capacidad institucional y de gestión de la información sobre tierras. En muchos países en los que se ha presentado un crecimiento reciente de la demanda, el análisis limitado de las propuestas, la aprobación de los proyectos sin la debida diligencia, la rivalidad entre las instituciones con responsabilidades superpuestas y un aire de confidencialidad generan un ambiente conducente a una gobernabilidad débil. Los registros oficiales sobre adquisiciones de tierras suelen encontrarse incompletos y el incumplimiento de las normas sociales y ambientales es generalizado. Todo esto implica un peligro de una “carrera cuesta abajo” para atraer inversionistas. Los procesos deficientes de consulta local y la indefinición de las descripciones de los linderos crean varios problemas: disminuyen la seguridad de la tenencia y los incentivos a la inversión, aumentan las probabilidades de conflicto y dificultan al sector público el recaudar impuestos sobre las tierras y vigilar si los inversionistas cumplen o no con los acuerdos celebrados con la población local.

³ Estos países son Camboya, República Democrática del Congo, Etiopía, Indonesia, Liberia, República Democrática Popular de Lao, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudán, Ucrania y Zambia.

Tabla 1. Grandes adquisiciones de tierras en países seleccionados

País	Proyectos	Área (1,000 ha)	Mediana del tamaño (ha)	Participación nacional ^a
Camboya	61	958	8.985	70
Etiopía	406	1.190	700	49
Liberia	17	1.602	59.374	7
Mozambique	405	2.670	2.225	53
Nigeria	115	793	1.500	97
Sudán	132	3.965	7.980	78

Nota: Información del periodo 2004-2009, excepto para Camboya y Nigeria, que cubre el período 1990-2006. Las cifras de Liberia se refieren a la renegociación de concesiones que habían sido otorgadas mucho tiempo antes.

Fuente: Inventarios de proyectos de países recopilados para el presente estudio.

a. La participación nacional corresponde a la proporción del área total traspasada asignada a inversionistas nacionales (y no a inversionistas extranjeros) en lugar de la participación del número de inversiones.

Los estudios de caso confirman una preocupación generalizada sobre los riesgos que conllevan las inversiones a gran escala, entre ellos: (i) la débil gobernabilidad de las tierras y la falta de reconocimiento, protección o - si se puede acordar un traspaso voluntario - compensación adecuada de los derechos de las comunidades locales sobre las tierras; (ii) la falta de capacidad del país para procesar y gestionar inversiones a gran escala, con consultas inclusivas y participativas que produzcan acuerdos claros y fáciles de cumplir; (iii) las propuestas de los inversionistas que fueron elaboradas de manera incompleta, que no eran fiables técnicamente o que resultaban incoherentes con las visiones locales y los planes nacionales de desarrollo, que en algunos casos llevaron a los inversionistas a usurpar terrenos locales para hacer alcanzar sus recursos y (iv) el conflicto de los recursos con efectos negativos en términos de distribución y género. En muchos de los estudios de caso los avances en la ejecución sufrieron considerables retrasos en relación con la programación. Como resultado de ello la población local a menudo sufrió pérdidas patrimoniales, pero sin recibir ninguno o muy pocos de los beneficios prometidos. No obstante, las visitas de campo de los colaboradores locales también descubrieron que las inversiones pueden ofrecer beneficios a través de cuatro medios: (i) apoyando la infraestructura social, a menudo mediante fondos de desarrollo comunitario que empleaban compensación por las tierras; (ii) generando empleo; (iii) brindando acceso a mercados y tecnología a los productores locales y (iv) representando mayores ingresos tributarios locales o nacionales. Si las inversiones generaban ganancias, los impactos sociales dependían no solamente de la magnitud de los beneficios, sino también de la combinación de diferentes tipos de beneficios. Por ejemplo, los empresarios y las personas calificadas podían aprovecharse de los empleos generados por una inversión, mientras que los grupos vulnerables o las mujeres perdían acceso a los recursos para su sustento sin recibir ninguna compensación. Esto ilustra la importancia de abordar claramente los temas de distribución desde un principio.

3. Hacia una tipología de país—nexo entre efectos de los recursos y la equidad

El potencial de la oferta global de tierras aptas para la agricultura de secano se concentra en un número limitado de países, principalmente en África, América Latina, Europa Oriental y Asia Central. Complementando el enfoque sobre la demanda de tierras con una información con referencias espaciales sobre el potencial de la oferta se puede ofrecer información valiosa a las partes interesadas en muchos aspectos. Primero, un mapeo participativo de los terrenos potencialmente aptos puede ayudar a las comunidades y gobiernos locales a identificar las áreas en las que se puede materializar el interés de los inversionistas. Segundo, anticipando la demanda potencial, los países pueden iniciar la toma de medidas prioritarias para garantizar los derechos a la propiedad local e informar a la población local al respecto. Esto puede ayudar a orientar a los inversionistas alejándolos de zonas frágiles y de bajo potencial en las que la inversión pudiera causar deterioro ambiental y perturbación de los modos de subsistencia locales. Tercero, la información sobre valores potenciales de las tierras que surja de un ejercicio de esta índole puede ayudar a las comunidades locales a estudiar opciones alternativas de uso de su tierra y orientarlos hacia la obtención de un valor justo en los traspasos de tierras.

Más de la mitad de las tierras del mundo que se podrían utilizar para la expansión de áreas cultivadas se encuentra en 10 países, de los cuales cinco están en África. El área actualmente sin cultivar no forestada ni protegida apta para cosechas con poblaciones de menos de 25 habitantes/km² (20 hectáreas/hogar) asciende a 445

millones de hectáreas (Tabla 2). Esto equivale a casi un tercio de las tierras cultivadas en el mundo (1,5 mil millones de hectáreas). Más de la mitad de esta área está localizada en 10 países, cinco de los cuales (Sudán, República Democrática del Congo, Mozambique, Madagascar, Chad y Zambia) están en África. Sin embargo, en África hay relativamente más tierras situadas lejos de cualquier infraestructura.

Tabla 2. Disponibilidad potencial de tierras no cultivadas en diferentes regiones

	Área total (1.000 ha)	Porcentaje de tierras con tiempo de viaje al mercado (%)	
		< 6 horas	> 6 horas
África subsahariana	201.761	47	53
América Latina y el Caribe	123.342	76	24
Europa Oriental y Asia Central	51.136	86	14
Este y Sur de Asia	14.769	22	78
Medio Oriente y Norte de África	2.716	97	3
Resto del mundo	52.134	47	53
Total	445.858	59	41

Nota: Las cifras identifican tierras no cultivadas con un alto potencial agroecológico en áreas con densidad poblacional de menos de 25 habitantes/km².

Fuente: Fischer y Shah, 2010.

Clasificando los países según la disponibilidad de tierras para cultivos de secano y la proporción de rendimiento potencial en áreas actualmente cultivadas ('brecha de rendimiento') se puede obtener información útil para la planeación y para identificar opciones, entre ellas el ofrecimiento de incentivos a los productores actuales de pequeña escala para desarrollar las tierras y contribuir así al desarrollo general de los países. La Figura 1 ilustra esta relación de países seleccionados mediante una gráfica referida a las tierras disponibles comparadas con las tierras actualmente cultivadas (en valores logarítmicos) contra el potencial de rendimientos crecientes.

En muchos países, tanto los que cuentan con disponibilidad de tierras para expansión agrícola como los que no, hay un amplio horizonte para aumentar la productividad en las tierras actualmente cultivadas, algo que podría tener impactos importantes en la pobreza. En términos generales, los países con relativamente poca o ninguna tierra adicional apta para los cultivos (por ejemplo Burundi, Egipto, India, Malawi y Ruanda) se sitúan en la parte izquierda del gráfico, mientras que aquellos con relativamente más tierras (Argentina, Brasil, Rusia, Sudán, Uruguay y Zambia) se ubican a la derecha. Los países varían también ampliamente respecto a la medida en que materializan sus rendimientos potenciales. Las grandes brechas en productividad, donde los agricultores actuales logran menos del 30% de los rendimientos potenciales—como es el caso de la mayor parte del continente africano— señalan las deficiencias en tecnología, mercados de capital, infraestructura o instituciones públicas, incluidos los derechos de propiedad. En países con vastas extensiones de tierra apta para la agricultura actualmente sin cultivar, la expansión de las áreas no causará un mayor impacto en el desarrollo si no se abordan los factores relacionados con el escaso uso del potencial productivo de la tierra actualmente cultivada. Un estudio esmerado de estos factores como parte de una estrategia de desarrollo agrícola y rural más amplio a nivel de país que identifique un espacio adecuado para la inversión privada puede ayudar a convertir en realidad este potencial, atrayendo inversiones que también ayuden a los minifundistas actuales a aprovechar el potencial productivo de sus tierras.

En el plano mundial se puede utilizar la tipología para clasificar a los países en cuatro tipos correspondientes a los cuadrantes de la Figura 1.

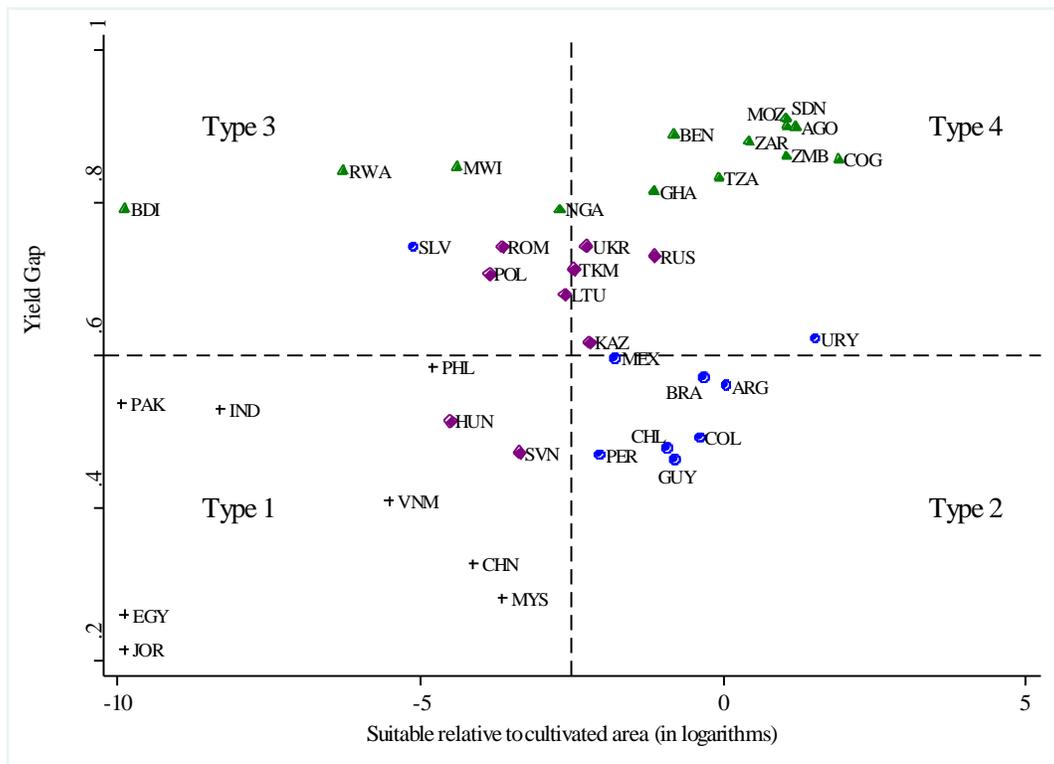
Tipo 1: Pocas tierras para expansión con una baja brecha de rendimiento: Este grupo comprende a algunos países de Asia, Europa Oriental y el Medio Oriente con una alta densidad poblacional y una cantidad limitada de tierra apta para la agricultura de secano. El crecimiento agrícola ha sido dirigido, y continuará haciéndolo, por sectores de minifundistas altamente productivos que puede reducirse a medida que vayan creciendo los empleos no agrícolas. Los inversionistas ofrecen cada vez más capital, tecnología y acceso a los mercados mediante cultivos por contrato para satisfacer la demanda de productos de alto valor. A medida que los países alcanzan la etapa de una población agrícola decreciente debido a la migración de las zonas rurales a las urbanas, la

consolidación de las tierras facilitada por los mercados de tierra eficientes hará que se aumente gradualmente el tamaño de las granjas.

Tipo 2: Tierras aptas disponibles con una baja brecha de rendimiento. En este grupo se incluyen varios países, principalmente de América Latina, en los que la tierra es relativamente abundante y la tecnología es avanzada, a menudo como resultado de inversiones anteriores en tecnología, capital humano e infraestructura. En estos casos los inversionistas entendidos en la materia han explotado recientemente oportunidades de expansión de áreas. Se requiere que el sector público desempeñe una función regulatoria adecuada para asegurar la protección de las áreas cuyo valor social o ambiental es elevado y ofrecer una base de mercado con factores especialmente los mercados de tierras, que funcionen adecuadamente.

Tipo 3: Pocas tierras disponibles con una alta brecha de rendimiento. Este grupo comprende muchos países en desarrollo con altas densidades poblacionales. Aunque hay pocas tierras adicionales disponibles, los rendimientos que se encuentran muy debajo del potencial ciñen a muchos minifundistas a la pobreza. Especialmente debido al alcance limitado del desarrollo no agrícola para absorber la fuerza laboral a corto plazo, una mayor productividad agrícola resultará crítica para reducir la pobreza. Esto requerirá inversión pública en materia de tecnología, infraestructura y desarrollo de mercados para aumentar la productividad de los minifundistas. La inversión privada mediante los cultivos por contrato puede fomentar la diversificación aumentando el valor y ampliando los mercados de exportaciones.

Figura 1. Disponibilidad potencial de tierras vs. potencial de incremento en rendimientos



Brecha de rendimiento (*eje vertical*)

Tierras aptas en relación con el área cultivada (en valores logarítmicos) (*eje horizontal*)

Fuente: Autores, con base en Fischer y Shah, 2010.

Sin embargo, la disponibilidad limitada de empleos no agrícolas implica que los beneficios de la productividad potencial de la agricultura mecanizada a gran escala probablemente son superados por efectos sociales y de equidad indeseables. Por consiguiente, es necesario atender la necesidad de proteger los derechos de propiedad y asegurar que otros mercados funcionen bien, con el fin de evitar adquisiciones de tierras a gran escala que desplacen a la fuerza a la gente de sus tierras. La situación es diferente si aumentan rápidamente los ingresos y el empleo en el sector no agrícola, si los mercados de las tierras funcionan bien y si el crecimiento poblacional es bajo. Esta situación predomina en partes de Europa Oriental, donde el movimiento de la población rural hacia

actividades distintas a las agrícolas abre el camino a la consolidación de las tierras y a una transición a unidades operativas de mayor tamaño.

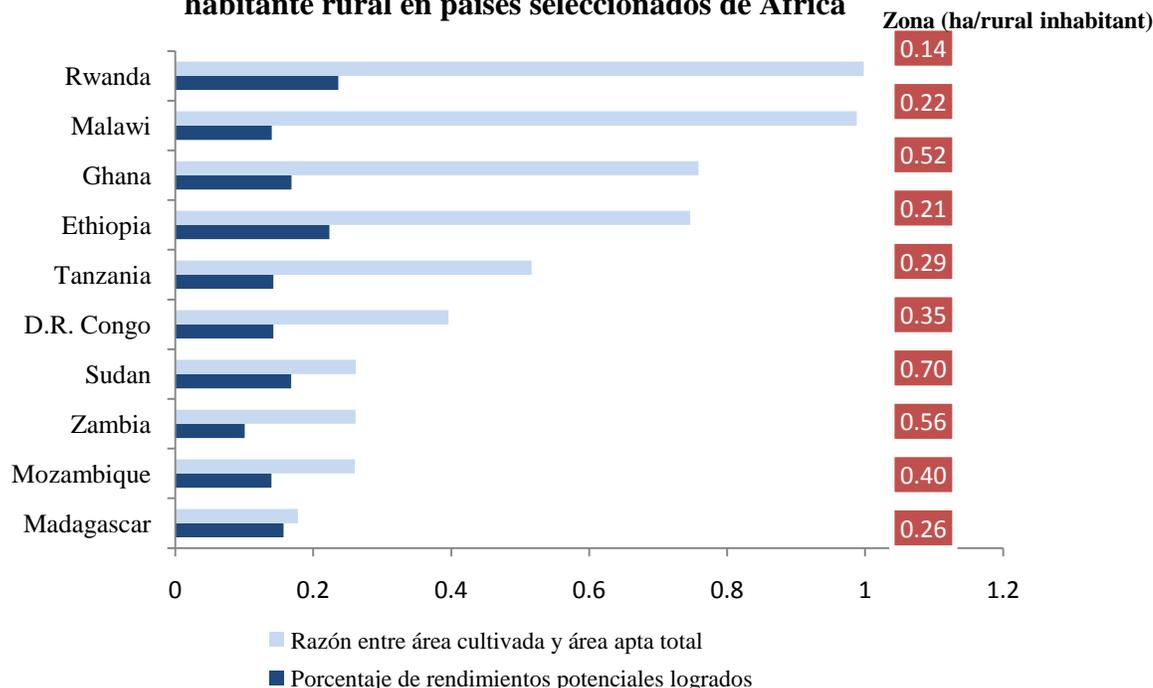
Tipo 4: Tierras aptas disponibles y una alta brecha de rendimiento: En este grupo se incluyen los países dotados de vastas extensiones de tierra apta para la agricultura, pero también una gran proporción de minifundistas con muy baja productividad. Si la oferta laboral restringe la expansión de los minifundistas y la inmigración es limitada, el tamaño de granjas más grandes que se facilita mediante la mecanización podría constituir una estrategia viable. Esta situación podría crear oportunidades para inversionistas de afuera. El sector público necesita establecer el marco institucional necesario y ofrecer la infraestructura complementaria, además de entregar información sobre modelos de negocios y modalidades contractuales que maximicen un crecimiento indirecto y unos multiplicadores económicos a nivel local.

Un estudio de bienes básicos ilustra la magnitud de las oportunidades y la importancia de la tecnología. En muchos países de África con grandes extensiones de tierra apta pero actualmente sin cultivar, la transferencia de tecnología podría brindar grandes beneficios a las poblaciones locales. Para disminuir los riesgos y aumentar los beneficios se necesitará un mayor esfuerzo en identificar las ventajas comparativas locales, evaluar la viabilidad técnica de las inversiones propuestas, fortalecer los marcos institucionales débiles para la gobernabilidad de la tierra y allanar el campo de juego para la competitividad de los minifundistas.

Un análisis más minucioso de la información subyacente (brecha de rendimiento, disponibilidad de áreas sin cultivar y áreas cultivadas por habitante rural, para representar el tamaño de una granja) respecto a algunos países de África y América Latina señala grandes variaciones, incluso entre regiones. Los países africanos difieren ampliamente en la disponibilidad del área apta para la agricultura—desde Ruanda y Malawi, donde prácticamente toda la tierra apta para la agricultura está cultivada hasta Mozambique, Sudán y Zambia, donde hay vastas extensiones de tierras aptas no forestadas y sin protección que no se cultivan (Figura 2). Ninguno de estos países cultiva más de aproximadamente una hectárea de tierra por habitante rural ni obtiene más del 25% del rendimiento potencial. Esto señala que hay otras restricciones que les impiden a los agricultores lograr el uso más eficaz de las tierras disponibles. Es crucial entender estas restricciones y encontrar formas de abordarlas a fin de identificar los tipos de inversiones que ayuden a reducir la pobreza de la mejor manera. La identificación de las restricciones debe darse antes de proponerse atraer a los inversionistas de afuera. Como en la mayoría de los países las áreas ya cultivadas superan la cantidad de tierras aptas que podrían ponerse a producir, la atención a estas restricciones podría también aumentar el rendimiento de modo mucho más considerable que expandiendo áreas cultivadas sin mejorar la productividad.

El hecho de si la tierra se traspasa – y de qué modo – a los inversionistas producirá impactos potencialmente trascendentales en la dinámica de la distribución de los tamaños de las granjas. Las proyecciones del crecimiento futuro de la población y al alcance de la generación de empleo en la economía no agrícola resultarían útiles para determinar opciones para la evolución de los tamaños de las granjas. Los países africanos con abundantes tierras pueden escoger entre establecer un sector agrícola fundado en una propiedad de base amplia y granjas de tamaño mediano (mucho más extensas que las que funcionan actualmente y con posibilidades de expansión futura) o una estructura doble en la que convivan unas pocas estancias de gran extensión junto con muchos productores pequeños. Dados los impactos de largo plazo asociados con estas decisiones, se hace necesaria una descripción clara de los temas concernientes en un debate público informado acerca de las rutas de desarrollo abiertas al país.

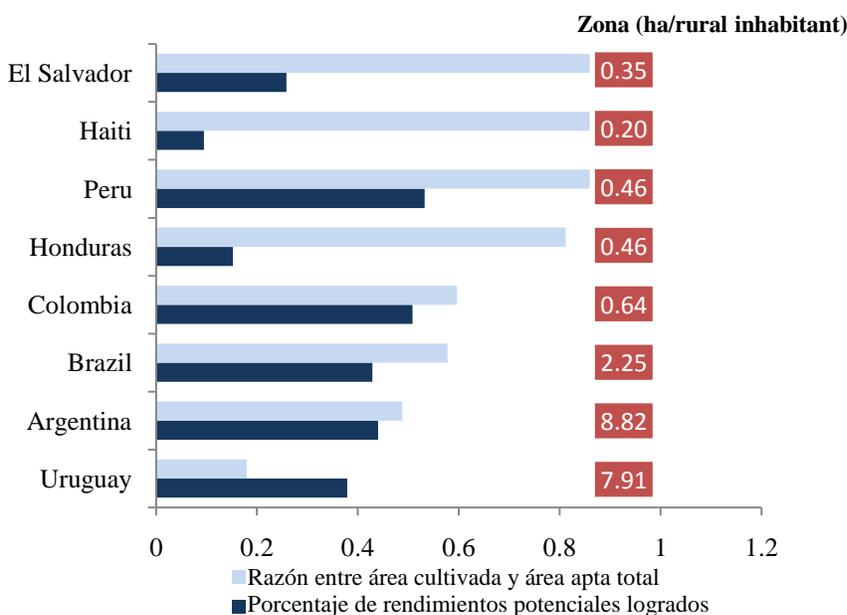
Figura 2. Brecha de rendimiento, disponibilidad de tierras no cultivadas y áreas cultivadas por habitante rural en países seleccionados de África



Fuente: Autores, con base en Fischer y Shah, 2010.

Por contraste con África, América Latina se caracteriza por una variación mucho mayor en la disponibilidad de las áreas sujetas a expansión, las brechas de rendimiento y las áreas cultivadas por persona rural (véase la Figura 3). El área cultivada por habitante rural oscila entre 0,2 hectáreas en Haití y 8,8 hectáreas en Argentina. Algunos países de la región, como Brasil, Argentina y Uruguay, combinan extensas áreas para expansión con otros factores atractivos para los posibles inversionistas. Cuentan con altos niveles de tecnología y capital humano, mercados de tierras competitivos y un clima de inversión favorable. La experiencia de América Latina

Figura 3. Brecha de rendimiento, disponibilidad de tierras no cultivadas y áreas cultivadas por habitante rural en países seleccionados de América Latina y el Caribe



Fuente: Autores, con base en Fischer y Shah, 2010.

puede ofrecer valiosas lecciones a los países en los que la demanda de tierras ha surgido más recientemente. Sería útil, para poder entender qué incide en las decisiones de los inversionistas entre un sitio y otro, que los países que quieran desarrollar incentivos analizaran los intercambios sur-sur para evitar atraer inversiones mal planificadas o incapaces de competir en países con mercados de tierras más maduros.

4. Marco de políticas, jurídico e institucional

Las variaciones en los marcos jurídicos e institucionales son muy amplias. Esto se cumple particularmente respecto a la medida en que se reconocen los derechos de propiedad y la apertura, capacidad y coordinación de diferentes instituciones públicas encargadas de orientar las inversiones y garantizar el cumplimiento de las normas. A este respecto se destacan 5 áreas.

Reconocimiento de derechos: Es preciso reconocer los derechos a la tierra y a los recursos naturales, claramente definidos, identificables en el terreno y ejecutables, a bajo costo. Estos incluyen derechos a las tierras administradas en áreas comunes, a terrenos del Estado y a áreas protegidas. Se pretende garantizar que la población local se beneficie de las inversiones y que los inversionistas disfruten de una seguridad de tenencia que los anime a realizar inversiones a largo plazo. En la actualidad hay muchos ejemplos de países con extensiones de tierra relativamente abundantes que han mejorado su marco jurídico y normativo para reconocer los derechos consuetudinarios y permitir la legalización de dichos derechos. Para lograrlo se han aplicado con éxito herramientas participativas de bajo costo, bien sea a nivel individual o de grupo, sin eliminar otros derechos secundarios, en países como México, Etiopía y Vietnam, con un impacto positivo. Estos hechos muestran que, si se puede confiar en estructuras transparentes y responsables, el registro a nivel grupal puede constituir un modo eficaz en relación con los costos de proteger los derechos sobre áreas extensas en forma ágil, con un considerable empoderamiento a los titulares de dichos derechos.

Trasposos voluntarios: Los trasposos de derechos sobre tierras se deben fundamentar en un acuerdo voluntario informado de los usuarios, que les brinde un nivel justo de compensación, y no deben incluir expropiaciones para fines privados. Para crear estas condiciones previas, la población local necesita estar consciente de sus derechos, del valor de sus tierras y de formas de contratación, además de contar con ayuda para estudiar las propuestas de inversión, negociar con los inversionistas, vigilar la ejecución y garantizar el cumplimiento de los acuerdos. La compensación se puede dar de diferentes formas, bien sea mediante la entrega de tierras equivalentes, la creación de un fondo comunitario que ofrezca servicios públicos, una participación patrimonial en la inversión o transferencias monetarias (incluido el pago del alquiler de la tierra). Para determinar un nivel equitativo de compensación es necesario poder evaluar el valor de la tierra utilizada por el inversionista.

Transparencia: Con el fin de cumplir sus respectivas funciones a cabalidad, todos los actores participantes, en particular los gobiernos, necesitan acceso a una información exacta y actualizada sobre las oportunidades, los trasposos cumplidos y el impacto técnico y económico de las inversiones de mayor cuantía. En muchos casos, la falta de esta información dificulta la identificación y aprovechamiento de las oportunidades, la garantía de reglas de juego abiertas y claras y el cumplimiento apropiado de las normas y los contratos. Los inversionistas que no están enterados de dónde se encuentran ubicados los terrenos de gran potencial que los propietarios actuales buscan traspasar pueden hacer que el diseño de los proyectos no resulten viables en definitiva o, si las instituciones son débiles, se pueden causar grandes perjuicios. Las comunidades que no han sido instruidas acerca de sus derechos o de los valores potenciales de sus tierras tendrán una menor probabilidad de anticipar y rebatir las inversiones que no sean sostenibles o que puedan dar lugar a conflictos. Una información débil o no existente sobre la ejecución de un proyecto o los parámetros técnicos implica costos para todas las partes y dificulta la reestructuración así como la liquidación de inversiones que no estén cumpliendo sus objetivos o que violen las salvaguardas ambientales y sociales.

Así pues, la información sobre precios, contratos, derechos e, idealmente, planes de uso de la tierra debe hacerse disponible públicamente para ayudarle a la población local a vigilar la ejecución de las inversiones y a las instituciones públicas a desempeñar sus funciones adecuadamente. La información sobre el uso de la tierra, los derechos existentes y la aptitud de la tierra para su aprovechamiento permitirá a los gobiernos diseñar estrategias y modificarlas, según el caso, durante su ejecución. Esto beneficiará a los inversionistas serios que deseen saber cuáles métodos y tecnologías han funcionado en el pasado y cuáles no. La disponibilidad pública de la información sobre los derechos y los acuerdos escritos les ayudará a las comunidades y a la sociedad civil a cerciorarse de que se ejecuten los contratos y se cumplan las promesas. Un formulario claro en el que pueda llenarse la información, de

acceso y utilización fáciles, puede contribuir a avanzar hacia este objetivo y contribuir a conformar las normas, evaluar el desempeño y alentar el debate sobre las políticas.

Viabilidad técnica y económica: Para que las inversiones puedan ofrecer beneficios en el orden local, se necesita establecer mecanismos que aseguren la viabilidad técnica y económica, la coherencia con los planes de usos de la tierra y los regímenes fiscales locales, así como el traspaso de activos de proyectos no viables. Asimismo se debe incluir el alcance de la inversión en los temas asociados de gobernabilidad de la tierra en las estrategias más amplias de desarrollo de los países, que identifiquen las áreas o cultivos en los que las inversiones pueden ofrecer los más altos beneficios basados en los recursos agroecológicos y en la intensidad actual del uso de la tierra. Esta información se puede emplear enseguida para establecer parámetros y criterios mínimos para las solicitudes de los inversionistas. Este ejercicio se puede combinar en forma sistemática con un mapeo y con la documentación de los derechos existentes, junto con la instrucción a las poblaciones locales acerca de cómo gestionar sus tierras de manera más eficaz. Lo anterior permitirá tomar las medidas adecuadas para evaluar la viabilidad técnica de cada proyecto, incluidas las revisiones de peritos del sector privado o de profesionales que manejen proyectos agrícolas de gran escala en otros lugares. Estos procedimientos deben incluir un proceso de aprobación competitivo, basado en incentivos, que incluya una declaración inicial de la inversión de capital y de la generación de empleo proyectadas. Es preciso mejorar la capacidad del sector público para procesar inversiones reduciendo los requisitos burocráticos y asegurándose de que los incentivos, si los hubiere, sean equitativos, libres de distorsiones y administrados en forma transparente.

Sostenibilidad ambiental y social: Incluso las inversiones que le representen grandes utilidades a un inversionista generarán beneficios sociales sostenibles únicamente si no están asociadas con externalidades ambientales o con cambios sociales o de distribución indeseables que estén incluidas o se extiendan más allá del área inmediata del proyecto. Lo ideal es que los inversionistas piensen en estas consideraciones por su propia cuenta en el contexto de la preparación de los proyectos. Sin embargo, la experiencia indica que éste no suele ser el caso y, por consiguiente, resulta esencial establecer un marco reglamentario que asegure que dichos efectos negativos no sobrepasen los beneficios potenciales. Más en particular, las áreas no aptas para la expansión agrícola necesitan ser protegidas de cualquier usurpación, y los derechos tanto locales como de otra índole sobre dichas áreas deben ser respetados. Es necesario definir claramente las normas ambientales y su cumplimiento debe ser vigilado, estableciendo recursos de apelación en casos de incumplimiento. Las inversiones de gran magnitud también necesitan considerar los impactos sociales con anticipación y poner a disponibilidad de las partes interesadas la información pertinente sobre posibles impactos con el fin de permitir que se tomen decisiones informadas.

5. Conclusión: Pasando de los retos a las oportunidades

Los hechos anteriores sugieren que una expansión a gran escala de las áreas cultivadas presenta riesgos significativos, en especial si no se le administra bien. Debido a que los países en cuestión cuentan con sectores agrícolas de tamaño considerable y con una numerosa población rural pobre, un mayor acceso a la tecnología y a los mercados, así como instituciones mejoradas que aumenten la productividad de las tierras existentes y contribuyan conscientemente a expandir el área cultivada, podrían tener grandes impactos en la pobreza. Los estudios de caso ilustran que, en muchas ocasiones, los inversionistas extranjeros no han podido materializar dicho potencial y que, por el contrario, han contribuido a la pérdida de los medios de sustento de la población. Entre los problemas que se han presentado se encuentran el desplazamiento de la población local de sus tierras sin una compensación adecuada, la entrega de tierras muy por debajo de su valor potencial, la aprobación de proyectos que eran únicamente viables debido a los subsidios adicionales que recibían, la generación de externalidades ambientales o sociales negativas o la usurpación de áreas no traspasadas al inversionista para convertir proyectos de bajo desempeño en económicamente viables.

Muchos países con vastas extensiones de tierras actualmente no cultivadas pero aptas para la agricultura también adolecen de grandes brechas entre los rendimientos potenciales y los reales. De esta manera, incluso sin ninguna expansión del área cultivada, un considerable aumento en el rendimiento y el bienestar para los grupos más pobres podría hacerse posible mediante esfuerzos destinados a facilitarles a los agricultores actuales el uso más productivo de la tierra actualmente cultivada. La necesidad inherente de inversiones en tecnología,

infraestructura, acceso a mercados e instituciones más sólidas indican que los inversionistas privados pueden contribuir de muchas maneras, y que no todas ellas requieren la adquisición de tierras. Especialmente en países con grandes cantidades de tierras actualmente no cultivadas con potencial para la agricultura de secano y una amplia brecha de rendimiento, unas mejores formas de utilizar los recursos existentes y ayudar a los productores a acercarse más a materializar su potencial necesitarán ser parte de una estrategia a largo plazo. Esto se suele lograr mediante alianzas entre el sector público y el sector privado.

Para contrarrestar los efectos negativos que puedan surgir a raíz de tener participantes mal informados, todas las partes interesadas necesitarán contribuir a un mejor acceso a la información y a la gobernabilidad de tierras y aguas. Esto requiere hacer accesible a todos los interesados la información sobre las transacciones, las tierras disponibles y los planes futuros, y utilizar dicha información como insumo para el análisis y la asesoría sobre políticas. Explorar las opciones disponibles y extraer lecciones de otros sectores o iniciativas puede ayudar a encaminarse en esta dirección y evitar que se produzcan perjuicios dado que arroja luces sobre estos importantes asuntos. A un plazo más inmediato, el empleo de la información sobre traspasos recientes y propuestas de tierras disponibles a nivel de proyecto también puede ayudar a fomentar una vigilancia más eficaz del desempeño y una retroalimentación continua a quienes toman las decisiones en los sectores público y privado. Esta información puede ayudarles a tomar decisiones más informadas, de manera que las oportunidades que se suscitan por el mayor interés mundial en la tierra y la agricultura puedan beneficiar a la población local y reducir la pobreza.

Por su parte, los Gobiernos pueden contribuir a fomentar esta agenda identificando prioridades estratégicas para evaluar formas de acercar la productividad al potencial existente e identificar si, dados los recursos disponibles y con las concesiones que sean necesarias, una inversión a gran escala puede ayudar a generar empleo, mejorar la seguridad alimentaria y promover la transferencia de tecnología y el desarrollo local. Con base en una evaluación del potencial ecológico, se puede incluir la identificación de inversiones en infraestructura pública o tecnología que puedan complementar la tarea del sector privado mediante un proceso participativo de planificación del uso de la tierra. Este proceso también les permitiría a los terratenientes determinar si desean traspasar tierras a los inversionistas y encontrar formas adecuadas de hacer pública esta información. Se requerirá informar y educar a las comunidades, idealmente mediante un diálogo participativo entre todas las partes interesadas, que aproveche las lecciones de las experiencias de otras partes del mundo.

Incluso si la adquisición de tierras a gran escala no resulta ser una opción aconsejable, en muchos casos será necesario mejorar la gobernabilidad de la tierra para asegurar que la presión de unos valores de tierra más altos no dé pie a un despojo de los derechos existentes. Para asegurar que estos derechos sean protegidos y que haya unas reglas de juego claras para todos con el fin de hacer viables los traspasos voluntarios, es preciso tener en cuenta tres prioridades. Primero, identificar geográficamente los terrenos de Estado y asegurarse de que los mecanismos para su administración, adquisición y enajenamiento, así como la imposición de restricciones al uso de la tierra, sean transparentes y justificados. Segundo, hacer que la información sobre derechos de la tierra esté completa y actualizada, y puesta a disposición de todas las partes interesadas en una forma rentable. Por último, es preciso cerciorarse de que se utilicen mecanismos accesibles para la resolución de disputas y el manejo de conflictos.

Si la inversión a gran escala y los traspasos de tierra son parte de la estrategia de un país, se necesitarán medidas encaminadas a mejorar la capacidad de las instituciones del Gobierno para administrar y gestionar traspasos de tierra a gran escala. Esto debe también incorporar el aprendizaje a partir de experiencias mediante diversos mecanismos, que incluyan una auditoría a los contratos existentes. Estos estudios pueden ofrecer una guía sobre los reglamentos y normas y las salvaguardias ambientales, así como formas de garantizar que las inversiones aprobadas sean económicamente viables y generen beneficios en el orden local. Se requiere construir capacidad con el fin de:

- (i) establecer consultas eficaces que permitan una participación representativa, ofrezcan información pertinente, dejen un registro de las reservaciones y las decisiones, y desarrollen un enfoque concertado para el monitoreo y los recursos de apelación disponibles;

- (ii) racionalizar y revisar las responsabilidades institucionales con el fin de fortalecer la coordinación entre las diferentes instancias y su capacidad para desarrollar y supervisar los mecanismos de traspasos de tierras de una manera transparente, así como diseñar evaluaciones ambientales y sociales;
- (iii) desarrollar modalidades más abiertas de adquisición de tierras incluido, por ejemplo, un modelo de subasta;
- (iv) fortalecer la gestión de registros incluidos, por ejemplo, el desarrollo y mantenimiento de un inventario de terrenos del Estado y de traspasos en una base de datos central - una tarea que puede ser llevada a cabo a bajo costo aprovechando nuevas tecnologías y
- (v) cerciorarse de realizar una revisión técnica adecuada y un análisis inicial de los proyectos propuestos como parte de una debida diligencia. También se debe revisar y posiblemente depurar los incentivos para los inversionistas que promuevan resultados positivos—algunos ejemplos de esto incluyen incentivar la inversión en áreas en las que se hayan aclarado los derechos de tierras o en donde haya la infraestructura necesaria, u ofrecer exenciones tributarias únicamente después de haber logrado ciertos hitos.

Los actores importantes entre los inversionistas saben que el acatamiento de un conjunto de principios básicos favorece sus mejores intereses; muchos de ellos se han comprometido a hacerlo respecto a un grupo de iniciativas, incluidas algunas relacionadas con una estructura de gobernabilidad que incorpora a la sociedad civil y a los gobiernos. Es aconsejable ampliar la afiliación a estos grupos y el alcance de estas iniciativas. Al mismo tiempo, se da una urgente necesidad de hacer que estos principios sean operativos, divulguen las buenas prácticas y ofrezcan retroalimentación a los esfuerzos del sector público. Esto requiere combinarse con mecanismos eficaces de divulgación, que incluyan la verificación por terceros y formas de garantizar el cumplimiento. Traduciendo las prácticas adoptadas por los dirigentes de la industria en reglamentos se puede contribuir a mejorar muy pronto el desempeño en el terreno.

La sociedad civil y el gobierno local pueden construir nexos fundamentales con las comunidades locales de tres maneras, a saber: (i) instruyendo a las comunidades acerca del ejercicio eficaz de sus derechos, (ii) colaborando en el diseño, negociación, ejecución y monitoreo de los proyectos de inversión cuando se les solicite y (iii) actuando como guardianes para revisar críticamente los proyectos y hacer públicos los hallazgos comprometiéndolos a los gobiernos e inversionistas a que rindan cuentas y ofrezcan los insumos requeridos para las estrategias del país.

Las organizaciones internacionales pueden colaborar más en su apoyo a los países para que éstos maximicen las oportunidades y minimicen los riesgos de la adquisición de tierras a gran escala de cuatro maneras. Primero, pueden prestar ayuda a los países para que integren la información y los análisis sobre adquisiciones de tierras a gran escala en sus estrategias nacionales. Segundo, pueden brindar apoyo financiero y técnico para la construcción de capacidad. Tercero, pueden contribuir a apoyar la convergencia entre las partes interesadas en torno a principios de inversión agrícola responsable para todos los participantes, que se puedan poner en práctica y quedar sujetos a supervisión y vigilancia. Cuarto, pueden ayudar a establecer y mantener mecanismos para divulgar la información y las buenas prácticas sobre la gestión de adquisición de tierras, incorporando las experiencias y lecciones aprendidas de las iniciativas existentes con múltiples actores participantes.

Con base en la labor realizada hasta ahora, el Banco Mundial está comprometido a trabajar conjuntamente con sus socios para ayudar a los países a integrar la inversión en sus estrategias de desarrollo rural y sus planes de gastos, a fortalecer la gobernabilidad de las tierras y las instituciones pertinentes, a establecer la infraestructura complementaria y a apoyar las iniciativas en las que participan múltiples actores interesados para facilitar el monitoreo y compartir las experiencias.