

ADQUISICIONES DE TIERRA AGRÍCOLA FALLIDAS

Un creciente legado de
desastre y dolor

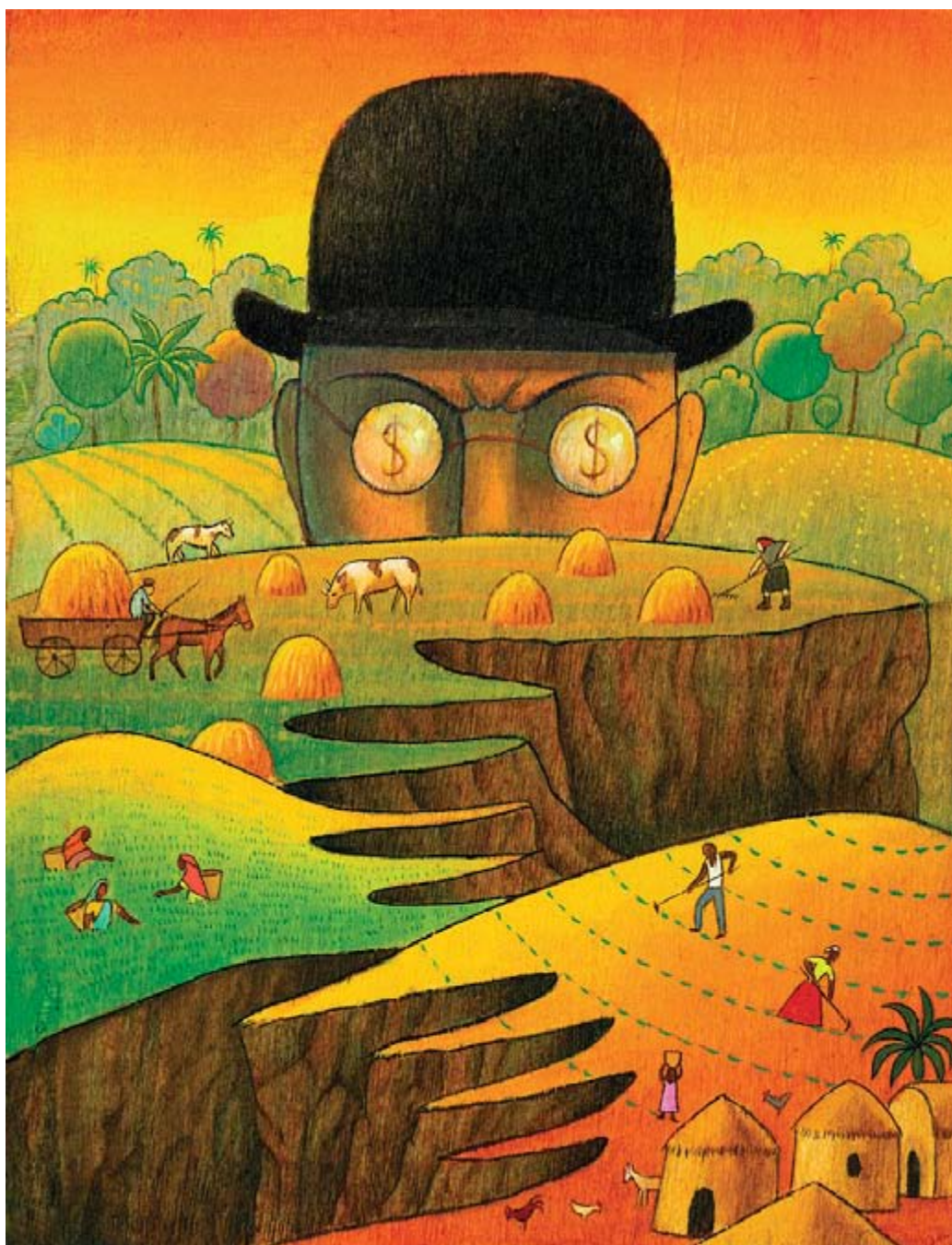


Ilustración: Stefano Vitale

“Ahora que, visto desde afuera, el proyecto parece que ‘fracasó’, ninguna o muy pocas ONGs siguen acompañando a las comunidades. Existe una necesidad de mantener la presión y la exigencia para que la tierra sea devuelta a las personas —y no que siga en manos de la compañía para que recupere su inversión.”

Premrudee “Eang” Daoroung del Proyecto Sevana, Tailandia, reflexionando acerca de la plantación azucarera de Mitr Pohl, en Camboya.¹

El año 2017 terminó como uno de los más fatídicos para los defensores de la tierra.² También fue un año muy malo para muchos acaparadores de tierras. Un número significativo de adquisiciones, de grandes extensiones de tierras agrícolas, colapsó, agregándose a una lista creciente de proyectos que han fracasado en años recientes. Si bien esto es una buena noticia para las comunidades afectadas, a muchas de ellas se les deja enfrentadas a esta caída y teniendo que seguir luchando por recuperar sus tierras. Podríamos pensar que, por el hecho de haber detenido los proyectos, hemos tenido victorias. Pero tenemos el trabajo urgente de resolver qué hacer cuando estos proyectos fracasan.³

Para tener en cuenta:

- GRAIN ha documentado al menos 135 adquisiciones de tierras destinadas al desarrollo de cultivos alimentarios que fracasaron entre el año 2007 y el 2017. Estos representan 17 millones 500 mil hectáreas, icasi el tamaño de Uruguay!
- Estos no son acaparamientos de tierras fallidos, ya que la tierra casi nunca es devuelta a las comunidades: lo que fracasó son los proyectos de agronegocios.

- Si bien de seguro se necesitan estándares más altos para las diligencias previas de auditoría y formas más fuertes de fincar responsabilidades, el desafío real es recuperar las tierras para las comunidades. ¡Nadie debe descansar hasta no lograrlo!
- El inmenso tamaño y la cantidad de estas adquisiciones agrarias indican que éstas nunca debieron haber ocurrido. Es necesario invertir en políticas e iniciativas para apoyar la producción de alimentos por parte de las comunidades locales, no abrirle la puerta a los agronegocios.

Qué observamos

La última vez que GRAIN actualizó su base de datos sobre adquisiciones de tierras en el sector de los alimentos y la agricultura, identificamos 125 adquisiciones que cubrían 13 millones de hectáreas, que habían sido canceladas o abandonadas, o parecían haber desaparecido o colapsado. Las registramos en una tabla separada, fuera de nuestro campo visual. Eso fue en 2016.

En 2017 quedamos impactados por el número e importancia de las adquisiciones de tierras que se anunció que habían fracasado. Muchos eran proyectos emblemáticos, que tiempo atrás generaron encabeza-dos de prensa a nivel mundial y habían capturado la atención del público. Karuturi, el inversionista indio en el agronegocio, proclamó que abandonaba Etiopía. El gobierno francés anunció que se retiraba de la Nueva Alianza para la seguridad alimentaria y la nutrición (NASAN) del G8. El presidente del Senegal despidió en forma imprevista a Anas Sefrioui, el tercer millonario más rico de Marruecos, que había obtenido una concesión de 10 mil hectáreas para cultivar arroz en Dodel. Nos preguntábamos si debíamos celebrar, pero

1. Comunicación personal con GRAIN, abril de 2018

2. Matthew Taylor, “2017 on course to be deadliest on record for land defenders”, The Guardian, 11 octubre de 2017, <https://www.theguardian.com/environment/2017/oct/11/2017-deadliest-on-record-for-land-defenders-mining-logging>

3. Por “fracaso” generalmente nos referimos a los proyectos que fueron abandonados, retirados, cancelados, suspendidos, reducidos o no realizados.

Figura 1. Una década de fracasos en las adquisiciones de tierras:
El número de proyectos fallidos tuvo un alza en el año 2010, pero está volviendo a subir.

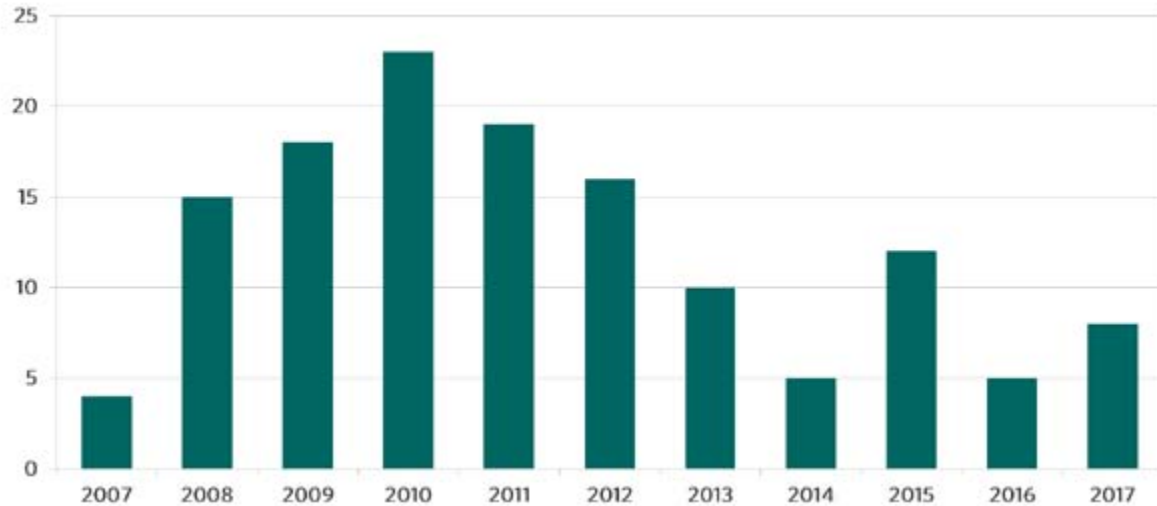
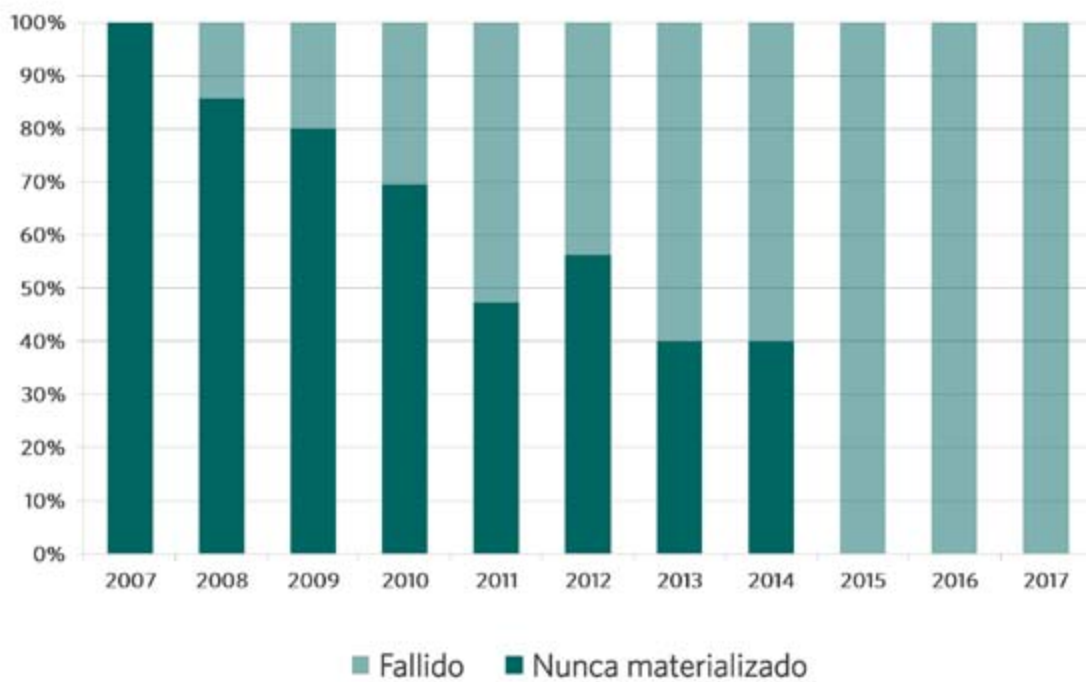


Figura 2. Una década de fracasos de adquisiciones de tierras: planes que no cumplen dan lugar a proyectos que fracasan.



decidimos hacer un balance de lo que estaba pasando y de lo que esto significaba. En ese proceso consultamos a nuestros aliados y socios por sus puntos de vista.⁴

Examinando los datos concretos disponibles, podemos hacer varios comentarios:⁵

4. Los grupos a los que consultamos no los nombraremos, ipero les estamos muy agradecidos a todos! Muchos de sus puntos de vista son expuestos aquí.

5. Basados en los los datos que GRAIN recopiló públicamente a través de farmlandgrab.org, que validamos en contactos directos con periodistas y grupos locales

- Para la década que va del año 2007 al 2017, tenemos información fiable de 135 adquisiciones de tierras destinadas a la producción de cultivos alimentarios que fracasaron, por una u otra razón (ver figura 1). Representan la inmensa cantidad de 17 millones 500 mil hectáreas, casi toda la tierra de Uruguay.

- Los acaparamientos de tierra que fracasaron debido a razones de producción agrícola, tuvieron un alza en el año 2010, pero nuevamente están aumentando a partir del año 2015.



Cosecha en una plantación de caña de azúcar en Omliang, en Camboya. Foto: Axelrod/Ruom.

- No encontramos tendencias asociadas a la geografía ni en relación con los inversionistas.
- Es claro que las causas de los fracasos cambiaron a través del tiempo, desde adquisiciones que realmente nunca se materializaron (no hubo producción de cultivos) hasta proyectos que fracasaron (ver figura 2)

Lo que agrupamos bajo el término adquisiciones “fallidas” se refiere a diferentes realidades. En algunos casos, los inversionistas perdieron su tierra porque el gobierno canceló o redujo severamente el tamaño de un permiso o una concesión, como le pasó a Herakles en Camerún. En otros, los inversionistas se retiraron porque estaban perdiendo dinero o enfrentando otras consecuencias negativas, como ocurrió con el proyecto Senhuile del grupo italiano Tampieri Group en Senegal. Otros casos pueden ser clasificados como fracasos porque hay mucha oposición a ellos por parte de las organizaciones de base, por lo que son bloqueados o se estancan. Otros casos caen en esta categoría porque no han alcanzado las expectativas. Incluso en otros casos, el inversionista cayó en la quiebra.

Un aspecto que es muy importante de destacar es que estos no son acaparamientos fallidos donde la tierra volvió a las manos de las comunidades que estuvieron antes en ellas. Por el contrario. Los proyectos son transferidos a otros inversionistas o al Estado. En ese sentido, ¡el acaparamiento de tierra no falló! Son los inversionistas y sus proyectos lo que falla. Por eso no hablamos de acaparamientos de tierra que fracasaron, sino adquisiciones fallidas. Nunca será suficiente enfatizar esto.

¿Por qué fracasan tantas adquisiciones de tierra?

El caso del proyecto PDIDAS del Banco Mundial en Senegal permite comprender los recientes fracasos de los proyectos y adquisiciones de tierra. La sigla PDIDAS significa “Proyecto de Desarrollo de Agronegocios Incluyente y Sustentable” por sus siglas en francés. Se inició en 2014, por un periodo de cinco años, con un préstamo del Banco Mundial de 80 millones de dólares. La idea era promover en Senegal las grandes operaciones agrícolas orientadas a la exportación, sin eliminar a los pequeños agricultores y ganaderos que son la columna vertebral de la economía del país. Los inversionistas

extranjeros, así como los nacionales, tendrían acceso a la tierra la cual sería dividida 50/50 entre sus compañías y agricultores familiares de los alrededores. De esta manera, la infraestructura desarrollada para el proyecto (caminos, riego, electricidad, cercos, etcétera) estaría disponible y sería usada por todos.

En lo fundamental, el proyecto apuntaba a crear vías paralelas de “desarrollo” agrícola, grandes empresas junto a una agricultura familiar, en una motivación fuertemente ideológica, para demostrar que no podemos tener una sin la otra. Los inversionistas tendrían la libertad para producir sus propios cultivos para exportación o contratar la producción de los pequeños agricultores. En el proceso, ciertos elementos de las leyes agrarias de Senegal fueron pasadas por alto, sin hacerles cambio alguno, con tal de permitirle a inversionistas y a comunidades la realización de contratos de arriendo de tierras, tal vez al punto de servir de nuevo “modelo” para el proceso de reforma agraria que estaba en curso.

Hasta aquí la teoría.

En realidad, el proyecto es y ha sido un fracaso, señalan diversos grupos en Senegal. De acuerdo con Ardo Sow, un activista de la sociedad civil que proviene de la zona del proyecto, de las 20 mil hectáreas identificadas y puestas a disposición del proyecto, solamente 200 hectáreas (en realidad, el sitio piloto) se habían desarrollado y puesto a producir a comienzos del 2018.⁶ ¿Por qué? Los alcaldes locales señalan que el proyecto se empantanó en su propia rigidez, burocracia y falta de claridad. “Ningún beneficio”, reclaman. “Disfuncional”, señalan otros. “No satisfactorio”, señala el Banco Mundial, sabiendo que, cuando el proyecto finalice en 2019, no habrá mucho que mostrar.⁷ Y aún más, los contribuyentes senegaleses tendrán que pagar el préstamo.

La falla principal de PDIDAS es que su plan general de promover, como una estrategia, un estilo de agronegocios consensual está y estuvo orientado a hacer que las cosas funcionaran para los inversionistas, ganándose la confianza de las comunidades locales. No se trataba de fortalecer la agricultura campesina sino hacer que los agronegocios progresaran, cultivando buenas relaciones con las comunidades que han estado viviendo en la tierra por generaciones y que son reacios a ceder sus tierras a las agroempresas. A fin de cuentas, esto explica también el colapso del ambicioso fondo de Nacala Corridor Fund, el que se suponía generaría múltiples proyectos

6. Comunicación personal con GRAIN, 3 de abril de 2018.

7. “PDIDAS : Entre tâtonnements, déceptions et contestations”, NDAR Infos, 27 septiembre de 2017, https://www.ndarinfo.com/PDIDAS-Entre-tatonnements-deceptions-et-contestations_a19998.html

de agronegocios entre las compañías extranjeras y los pequeños agricultores en el norte de Mozambique y el proyecto de la NASAN del G8 en África. Ambos proyectos buscaban imponer el esquema de trabajo de los agronegocios en la realidad de los campesinos africanos.

Otro factor en el fracaso de muchas de las adquisiciones es la incompetencia de las compañías. A menudo los hombres de negocios (sí, hombres) detrás de los proyectos tienen poca o ninguna experiencia en agricultura y poco conocimiento de los lugares donde se ubican las tierras agrícolas que adquirieron. La adquisición de tierras de Karuturi en Etiopía es un caso emblemático (ver recuadro). El empresario estadounidense Calvin Burgess, que hizo su fortuna en prisiones privadas, fracasó estrepitosamente con su emprendimiento (conocido como Dominion Farms) de cultivo de arroz (a gran escala) en Kenia y luego en Nigeria. Varios proyectos de capitales de riesgo, importantes, financiados por grupos de empresarios saudíes, también han fracasado, como lo fue el programa Foras 7x7, que se suponía convertiría 700 mil hectáreas de tierra, a lo largo de África, en plantaciones de arroz, o el proyecto Arafcro de caña de azúcar en Kenia, respaldado por un príncipe saudí, proyecto que no llegó a ninguna parte y ahora es investigado por la comisión anti-corrupción de Kenia.⁸ También está el imperio de las plantaciones de palma aceitera, que el multimillonario indio del área de la informática, Sivasankaran, construyó en unos pocos años, abarcando de Papúa Nueva Guinea al África Occidental. Todos sus proyectos de plantaciones, que suman más de 500 mil hectáreas, han estado paralizados desde que presentó su quiebra en Seychelles en agosto de 2014.⁹

Por último, un importante factor que no puede ser ignorado en la explicación del creciente número de fracasos en las adquisiciones de tierras, es la oposición a ellas. Los movimientos locales de resistencia han desafiado y han contribuido a que numerosas adquisiciones de tierras se paralicen, fracasen o se remodelen. Esto es evidente en muchos casos y es necesario reconocerlo.

8. Kinyuru Munuhe, “Mystery as Sh2b Malindi sugar ‘plant’ probe stalls”, Mediamax, Nairobi, abril 29, 2016, <http://www.mediamaxnetwork.co.ke/people-daily/217075/mystery-as-sh2b-malindi-sugar-plant-probe-stalls/>

9. Ver GRAIN, “Alimentando al 1 por ciento”, 7 de octubre de 2014, <https://www.grain.org/article/entries/5112-alimentando-al-1-por-ciento> y Surajeet Das Gupta et al, “C Sivasankaran: Once the country’s most astute deal maker, now a bankrupt entrepreneur”, Business Standard, 6 de septiembre de 2014, http://www.business-standard.com/article/companies/c-sivasankaran-once-the-country-s-most-astute-deal-maker-now-a-bankrupt-entrepreneur-114090501264_1.html



En 2017, el Presidente de Senegal canceló una asignación de tierras agrícolas de 10 mil hectáreas a Afri Partners, cuyo propietario es el millonario marroquí Anas Sefrioui.

En Camerún, la concesión de tierra de Herakles fue reducida a una cuarta parte de su tamaño original debido a la intensa campaña por parte de las organizaciones de las comunidades y ONGs en el país, apoyadas por grupos externos. En Senegal, la persistente presión a nivel local, apoyada por la investigación de grupos internacionales, ayudó a castrar el proyecto de Senhuile, que aún sigue ahí, de cierta manera, pero de manera muy disminuida.¹⁰ En Mozambique, la fuerte resistencia por parte de las organizaciones campesinas, con respaldo de colegas de Brasil y Japón, llevó el proyecto trilateral Prosavana a una condición de riesgo vital que terminó eliminando su componente de inversión extranjera, el Fondo del Corredor Nacala. En Argentina, hubo una resistencia social masiva que impidió que Beidahuang, un enorme grupo de agronegocios chino, se apoderara de 320 mil hectáreas en Río Negro. Ocurrió igual en Madagascar contra Daewoo, que intentó obtener un millón 300 mil hectáreas de tierras agrícolas del país.

Recientemente, fue el movimiento de resistencia en Dodel el que causó la cancelación del proyecto Afripartners en Senegal. Fue una intensa oposición de

10. A comienzos de 2018, parece que la tierra cambió nuevamente de dueños de los italianos, quienes la entregaron a sus socios senegaleses y que ahora pasó a manos de los ... ¿rusos?

parte de ONGs francesas, junto con las protestas de colegas africanos, lo que llevó al gobierno francés a cuestionarse y a retirarse de la Nueva Alianza del G8, tras haber tomado conciencia de los riesgos que supone el acaparamiento de tierras. Grandes campañas realizadas por ONGs han tenido éxito en frenar al productor de azúcar Mitr Phol en Camboya, o a Cargill en Colombia, mientras que la persistente organización de las comunidades ayudó a expulsar a Dominion Farms de Kenia.

En Malí, líderes de base señalan que uno de los proyectos fallidos (como el proyecto Malibya), aunque no fracasó por la resistencia local, terminó generando un movimiento de resistencia popular que ahora es una poderosa fuerza social en el país e influyó en las reformas de la ley nacional de tierras.

Qué podemos aprender de estas adquisiciones de tierra fallidas para frenar otras

El fracaso de tantas adquisiciones de tierras deja en evidencia que los gobiernos no están haciendo bien su trabajo en seleccionar a los probables inversionistas. El fraude abunda, incluyendo las falsas afirmaciones acerca de las habilidades de los inversionistas para abordar los agronegocios. Hoy en día, todas las compañías afirman tener algún tipo de estándar para la inversión

responsable, pero esto raramente parece importar ya que los estándares internos son, frecuentemente, trasgredidos por las mismas compañías que adquieren las tierras agrícolas.¹¹

Por lo tanto, las diligencias de auditoría realizadas por los Estados anfitriones y los requisitos para que los inversionistas realmente cultiven la tierra, son más necesarios que nunca. El problema, sin embargo, es que las diligencias previas, en muchos casos, no son más que una revisión superficial en Internet para ver si no aparece alguna señal de alerta. Los grupos de la sociedad civil y los periodistas a menudo hacen más que las autoridades para descubrir la corrupción involucrada en las adquisiciones de tierras. Y éste es el problema en todas partes —incluidos Australia, Francia, Estados Unidos y Canadá, donde las compañías extranjeras adquieren tierras agrícolas con muy poca supervisión y, a menudo, totalmente fuera de la supervisión de las autoridades.

Necesitamos usar la evidencia acumulada sobre las adquisiciones fallidas, para presionar de un modo más urgente por moratorias, prohibiciones o controles más estrictos. No es un trabajo fácil. Algunos gobiernos son reticentes a desviarse de sus políticas de inversión en tierras, aun ante el fracaso de numerosas adquisiciones, la oposición masiva y los violentos conflictos, como en Etiopía, Papúa Nueva Guinea y Camboya (*ver el recuadro de El acaparamiento de tierras como política de Estado también es un fracaso*).

Otra consideración importante es la necesidad de hacer responsables a las compañías y a sus inversionistas. Las compañías y los gobiernos hacen todo tipo de promesas a las comunidades para que abandonen sus tierras —trabajos, escuelas, establecimientos de salud, etcétera. Cuando los proyectos colapsan y no pueden cumplir sus promesas, rara vez recuperan sus tierras las comunidades y no son compensadas por lo que se suponía que iban a recibir. El caso Addax en Sierra Leona es un claro ejemplo, pero hay muchos otros (*ver recuadro sobre Addax*).

Algunos de los grupos involucrados en la lucha contra el proyecto Addax argumentan que no es suficiente que los inversionistas expresen el compromiso hacia las comunidades o demuestren que cumplen con este u otro estándar, que cumplen con los estándares de desempeño de la Corporación Financiera Internacional

11. Esto está muy bien documentado en el caso de los miembros de Roundtable for Sustainable Palm Oil. Revisar, por ejemplo, Friends of the Earth Europe, "External concerns on the RSPO and ISP certification schemes", 2018, http://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2018/report_profundo_rspo_ispo_external_concerns_feb2018.pdf

o los lineamientos voluntarios sobre tenencia de la tierra del Comité de la Naciones Unidas para la Seguridad Alimentaria Mundial, para nombrar dos de los más respetados. Es necesario que se aprovisionen fondos efectivos, en caso de un posible fracaso, como parte de una "estrategia de salida" seria. Evidentemente, el dinero no es la respuesta, pero las necesidades materiales de las comunidades, que empeoran debido al proyecto, no pueden ignorarse.

Todo esto es cierto. Quizás un problema mayor, evidenciado por el caso Addax, es que, al final, nadie se hace responsable. Nadie asume responsabilidad alguna, ya sea de parte de Addax o las instituciones financieras de desarrollo, para remediar la situación que surge del fracaso del proyecto. Esto no puede ser. Requerimos poder fincarle responsabilidades legales por sus fracasos a los inversionistas, sean públicos o privados.

Tal y como está, estas compensaciones solamente existen para las compañías, la cuales pueden demandar a los gobiernos bajo las disposiciones de los tratados comerciales y de inversión bilaterales o multilaterales, cuando sus proyectos fracasan (*ver recuadro sobre ISDS*). Esto es un retroceso y, fundamentalmente, una situación injusta que deber ser revertida de manera urgente.

Tal vez el mensaje más importante es que estos acuerdos de adquisición de tierras nunca deberían haberse permitido. Se necesita inversión en políticas e iniciativas para apoyar la producción de alimentos por parte de las comunidades locales y no abrir las puertas a los agronegocios.

¿Qué debemos hacer cuando un proyecto fracasa?

Como ya lo destacamos, cuando las adquisiciones de tierras fallan, la tierra no necesariamente se les devuelve a las comunidades. Sería erróneo asumir que tan pronto como una adquisición es cancelada o abandonada, la tierra es devuelta a aquellos que la habitaron antes que llegara el inversionista. Esto rara vez ocurre y, en general, es una parte importante del problema de la inversión en tierras agrícolas.

En muchos casos la compañía que inicia el proyecto es sustituida por otra, a menudo sin el conocimiento de la comunidad. Esta compañía puede ser peor que la primera y puede negarse a cumplir con los compromisos que la primera compañía hizo con las comunidades. Las concesiones también pueden ser relocalizadas o vendidas a una nueva compañía. En otros casos, los Estados recuperan las tierras y las destinan a otros usos. Incluso es posible que la compañía solamente deje el proyecto de manera temporal, esperando en las sombras por mejores tiempos para reiniciar el proyecto.

De cualquiera manera, las secuelas del fracaso de una adquisición de tierras son, generalmente, devastadoras para las comunidades. Aun cuando recuperen algo de sus tierras, ya quedaron deforestadas o agotadas y las fuentes de agua tradicionales tal vez ya no existan. Esto les hace difícil cultivar, cazar y cosechar como lo hicieron alguna vez para asegurar sus necesidades de alimento y subsistencia. También puede haber tensiones sociales constantes al interior de la comunidad, entre los que lucharon contra el proyecto y aquellos que lo aceptaron.

Las comunidades pueden también verse aisladas repentinamente, sin las redes de apoyo nacionales e internacionales que tenían cuando luchaban contra el proyecto o contra el inversionista inicial.

El fracaso de una adquisición de tierras no es momento para relajarse. Para las alianzas o grupos que se opusieron al proyecto, es el tiempo de trabajar aún más fuerte y pasar a una nueva fase. El foco debe estar

puesto ahora en apoyar a las comunidades afectadas para recuperar sus tierras y llevarlas a una condición adecuada. A los acaparadores de tierras y a los que los respaldan financieramente, se les tiene que exigir que se responsabilicen por los daños y esto requiere de estrategias creativas y de un apoyo continuo de parte de aliados, tanto en el país como en el extranjero.

También es importante reconocer que los líderes de las comunidades que han detenido las adquisiciones de tierras poseen una experiencia valiosa, que debe ser compartida con otras comunidades. Estos líderes deben ser alentados y apoyados a participar en movimientos en contra del acaparamiento de tierras, especialmente a nivel nacional y regional. Una mayor conciencia y una unidad más fuerte entre las comunidades, son la defensa más importante en contra de los acaparamientos de tierra futuros.

Para profundizar

—GRAIN publicó datos sobre acaparamientos de tierra agrícola en los años 2008, 2012 y 2016.

—El sitio de internet de publicación abierta <http://farmlandgrab.org> hace el seguimiento de las adquisiciones de tierras para producción agrícola.

—La plataforma de publicación abierta sobre ISDS tiene una sección especial sobre la resolución de disputas inversionista-estado y derechos de tierras: <http://isds.bilaterals.org/?-land-rights-&lang=es>

—En 2018, GRAIN recopiló una lista de adquisiciones de tierra agrícola fallidas. La lista está disponible en: <https://www.grain.org/e/5959>

El acaparamiento de tierras como política de Estado también es un fracaso

La Ley de Tierras de Camboya del año 2001, permite al Estado entregar concesiones económicas de tierra (CETs) en tierras privadas, para el propósito de agricultura industrial y plantaciones a gran escala (teca, caucho, caña de azúcar, etcétera). Las CETs son contratos de arriendo a largo plazo. Éstas le entregan a las compañías nacionales o extranjeras derechos exclusivos para limpiar y usar grandes extensiones de tierra agrícola, por hasta 99 años. Una CET no puede exceder las 10 mil hectáreas y ninguna compañía puede poseer CETs que totalicen más de 10 mil hectáreas. El objetivo explícito del programa de CET de Camboya, es sostener el crecimiento económico y acelerar la reducción de la pobreza. Para las comunidades en Camboya y las ONGs que trabajan con ellas, la política de las CETs ha impulsado el acaparamiento de tierras y no ha cumplido sus promesas en lo absoluto. Según el punto de vista de estas comunidades la política en sí es un fracaso.

Abogados de derechos humanos coinciden con esta visión. Por eso presentaron una demanda solicitando la apertura de una investigación contra el Estado camboyano por acaparamiento de tierras, en la Corte Criminal Internacional de la Haya. La Corte Internacional ha determinado que las prácticas sistemáticas de parte del Estado que llevan al acaparamiento de tierras pueden ser investigadas en la corte. Camboya es un buen candidato. Etiopía y Papúa Nueva Guinea podrían ser otros.¹²

No hay una única fuente de cifras, pero durante 2012 más del 11% del área de tierras del país había sido entregada a través de las CETs¹³. Como resultado, se declaró una moratoria para nuevas concesiones, mientras que el gobierno se comprometió a revisar las concesiones anteriores. Aún no ha habido mucho cambio. De hecho, al menos 10 nuevas CETs fueron concedidas desde que se inició la moratoria.

La respuesta del Estado a las protestas ha sido acelerar su programa, igualmente fallido, de entrega de títulos. Esfuerzos anteriores de entregar títulos, con un fuerte financiamiento del Banco Mundial, resultaron en más de un millón de títulos de tierra concedidos, pero en forma arbitraria y lejos de las concesiones, por lo tanto sin afectar, en lo absoluto, a las grandes propiedades de tierra. Esto creó más inseguridad y desigualdad para las comunidades rurales, en lugar de disminuirla.

En 2016, el gobierno declaró que la revisión llevada a cabo durante la moratoria fue un éxito porque identificó 1 millón de hectáreas que fueron reasignadas a las comunidades locales. Pero nadie sabe dónde están estas tierras y a cargo de quien están.

De acuerdo con Ang Cheatlom, quien encabeza Ponlok Khmer, una organización comunitaria en la provincia Preah Vihear, *“Solamente aquellos que tienen certificados de tierras, de las que anteriormente eran tierras de las CETs, pueden recuperarlas. Pero la mayoría de las personas no tiene certificados de tierras. De manera que las tierras serán asignadas al Estado, que hará con ellas lo que le plazca. Por esta razón el conflicto agrario en Camboya no tiene fin.”*¹⁴

12. “Special Agriculture and Business Leases” programa de Papúa Nueva Guinea, como política de Estado, sería considerado un fracaso. Ver Act Now PNG para mayor información: <http://actnowpng.org/campaign/sabl>

13. Los datos de Open Development Cambodia informan de 275 CETs entregadas hasta 2012, mientras que Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights tiene datos de 274 CETs que cubren 2 millones 100 mil hectáreas

14. Comunicación personal con GRAIN, marzo de 2018.

Resolución de disputas inversionista-Estado y acaparamiento de tierras: ¿cómo funciona?

La mayoría de los acuerdos de libre comercio y los tratados bilaterales de inversión proporcionan una protección especial a los inversionistas extranjeros, principalmente para atraer a las compañías a que traigan capital, infraestructura y empleos. Estas protecciones afectan los derechos agrarios al menos de dos importantes formas.

Primero, considerando sus principios, estos tratados tienden a afirmar que el inversionista extranjero no debe ser discriminado, tan sólo por su nacionalidad. Esto invalida cualquier ley del país o disposición constitucional que impida a los extranjeros a acceder a la propiedad de la tierra, incluyendo las tierras agrícolas. Muchos países de Europa oriental prohíben que los extranjeros sean propietarios de la tierra, pero en teoría, porque tuvieron que dejar de lado esta disposición para integrarse a la Unión Europea. En realidad, aún siguen luchando contra esto. En otros países como Tailandia o Filipinas, las constituciones prohíben la propiedad a los extranjeros y los inversionistas sólo pueden celebrar contratos de arrendamiento. Incluso cuando los contratos de alquiler son la forma de acceder a la tierra, los gobiernos lo limitan, como en Brasil o Australia. Estas adquisiciones de tierras también entregan protección a los inversionistas extranjeros contra la expropiación. Los derechos sobre la tierra son una forma muy poderosa de propiedad y cualquier intento de requisarlo o limitarlo, puede ser considerado una forma de expropiación si estos casos son llevados a las cortes.

Lo segundo son, sí, las cortes. Muchos acuerdos comerciales y de inversión entregan a los inversionistas el derecho de demandar a los gobiernos extranjeros por daños ilimitados, si sus expectativas de utilidades se ven reducidas. Esto puede ocurrir debido a que los legisladores adopten una nueva ley (por ejemplo, limitar los derechos de acumular tierras), o porque una autoridad tome acciones para quitarles la propiedad (por ejemplo, cancelar un contrato de alquiler o el permiso para cultivar). Esta disposición es llamada resolución de disputas inversionista-Estado, ISDS por sus siglas en inglés y ha sido el foco de las críticas de las campañas de interés público para detener los acuerdos comerciales en los últimos años. El ISDS es criticado especialmente, porque las compañías extranjeras obtienen derechos que las compañías domésticas no tienen y los procesos judiciales no se realizan en cortes jurídicas, sino a través del arbitraje. Y lo que es peor, las compensaciones entregadas a los inversionistas alcanzan cientos de millones de dólares.

Los inversionistas en tierras agrícolas han llevado a los gobiernos a las cortes bajo las disposiciones del ISDS y continúan haciéndolo. (Algunos casos se señalan más abajo). El mensaje debe ser muy claro. Es importante asegurar que los gobiernos tengan la libertad de restringir los derechos a la tierra de cualquier inversionista y que los privilegios concedidos a los inversionistas extranjeros bajo los acuerdos comerciales y de inversión deben ser eliminados.

Casos actuales en el ISDS que involucran inversiones en tierras:

- SunLodges Ltd. and Sunlodges (T) Ltd. (Italia) vs Tanzania, demandó 30 millones de dólares más intereses
- Agro EcoEnergy Tanzania y Bagamoyo EcoEnergy Limited (Tanzania) y EcoDevelopment Europe AB y EcoEnergy Africa AB (Suecia) vs Tanzania
- Magyar Farming Company Ltd (UK) vs Hungary (500 hectáreas con papas y ganadería)
- Grot y otros (EUA, Polonia) vs Moldavia (pendiente)

Casos de ISDS anteriores que involucran inversiones en tierras

- Vestvey Group Ltd (UK) vs Venezuela (hacienda de ganado vacuno de 290 mil hectáreas): 98 millones 145 mil 325 dólares entregados al inversionista
- Quadrant Pacific (Canadá) vs Costa Rica (caso interrumpido)
- Almås (Noruega) vs Polonia (4 mil 200 hectáreas) (decisión a favor del Estado)
- Von Pezold y otros (Alemania) vs Zimbabue (decisión a favor del inversionista)
- Bernardus (Holanda) vs Zimbabue (decisión a favor del inversionista)

Karuturi: un péndulo eterno

Es imposible hablar de las adquisiciones de tierras que han fracasado y no hablar de Karuturi. Esta compañía india, dirigida por un hombre del mismo nombre, apareció en los encabezados de los medios en el año 2009 cuando adquirió contratos de alquiler de tierras, cubriendo una superficie de 300 mil hectáreas de tierras agrícolas en Etiopía, principalmente en la región de Gambela. Karuturi se jactó de tener grandes ambiciones, de querer llegar a ser el Cargill de África y trató de obtener tierras adicionales en países como Tanzania y Nigeria. Karuturi logró cercar y arar varios miles de hectáreas en Gambela. En este proceso, su proyecto desarraigó a muchas comunidades locales indígenas, quienes sintieron que les robaron sus tierras, que fueron pobremente compensados y que se les impidió el acceso a las fuentes de alimentos, de agua y subsistencia. Pero nunca logró producir mucho, culpando a la Madre Naturaleza.

Durante el año 2103, el gobierno en Addis Abeba se impacientó y amenazó con retirarle a Karuturi el permiso para operar. Como otros gobiernos, Etiopía tiene una política de “úsalo o déjalo”. Si un inversionista adquiere derechos, pero no cultiva la tierra en forma productiva dentro de un periodo de tiempo, la concesión de tierras es retirada y entregada a otro inversionista. Karuturi amenazó con demandar a las autoridades etíopes a través de las protecciones al inversionista bajo el proyecto MIGA del Banco Mundial, o las disposiciones de resolución de disputas del tratado bilateral de inversiones India-Etiopía. (Ver recuadro sobre *ISDS*). Por lo que se sabe públicamente, Karuturi no tenía protección bajo MIGA, de manera que podría haber usado el tratado de inversiones o una presión diplomática directa, nada de lo cual es de conocimiento público. Fuera cual fuera el camino que escogió, en septiembre de 2017 Karuturi anunció que reconocía su derrota y dejaba Etiopía.

¿Podrán ahora las comunidades afectadas recuperar sus tierras? ¿Podrán las personas que se refugiaron en Kenia, finalmente regresar a Gambela?

Para el gran asombro de todos, algunos meses más tarde, en abril de 2018, el péndulo osciló nuevamente y Karuturi anunció que estaba renegociando un nuevo contrato de arriendo, presumiblemente con el nuevo gobierno, por 25 mil hectáreas. Es difícil de entender cómo un proyecto totalmente fracasado como el de Karuturi se le puede conceder otro contrato de arriendo —especialmente a expensas de las comunidades locales quienes habrían esperado más de parte del nuevo gobierno.¹⁵

15. Para más información sobre esto, revisar Anywaa Survival Organisation, “It’s time to end land grabs and establish food sovereignty in Gambela”, mayo de 2018, http://www.anywaasurvival.org/wp-content/uploads/2018/05/ASO_Report_May_2018.pdf

Addax: como le llamen, un desastre

En 2010, alentado por las directrices de biocombustibles de la UE, el grupo suizo Addax & Oryx Group firmó un memorando con el gobierno de Sierra Leona para un contrato de arriendo por 10 mil hectáreas por un plazo inicial de 50 años, cerca de Makeni, en el norte del país, para cultivar caña de azúcar. La caña sería procesada para obtener etanol para exportar a la UE, mientras que los residuos serían convertidos en energía para la red eléctrica de Sierra Leona. Las labores de cultivo se iniciaron y durante 2014 se inició la producción de etanol y energía. Más tarde, el contrato de arriendo pronto creció a 57 mil hectáreas. Instituciones de desarrollo financiero (IDFs) del Reino Unido, Holanda, Suecia, Alemania, Bélgica y Suiza se unieron como cofinancistas y se crearon programas sociales para apoyar a las comunidades afectadas. Se suponía que existiría una forma de visibilizar las medidas de sustentabilidad y responsabilidad. A mediados de 2015, sin embargo, las operaciones fueron detenidas debido a que los gastos excesivos y presuntamente las bajas cosechas habían llevado a la compañía a tener problemas financieros. A comienzos del 2016 los inversionistas se retiraron.

El proyecto partió mal, con problemas desde el inicio. Las comunidades no fueron consultadas y sintieron que, efectivamente, les robaron las tierras. Solamente una parte de las promesas de empleo se cumplieron y los habitantes enfrentaron una doble pérdida, la de sus fuentes de alimentación y del agua limpia. Los conflictos estallaron, pero no fueron resueltos de manera apropiada. Al final de cuentas, la pobreza y la miseria aumentaron como resultado de esta negociación y se logró muy poco con el proyecto de biocombustibles.

Cuando los inversionistas se retiraron, los agricultores quedaron desposeídos de sus tierras, con ninguna forma disponible de recuperarlas. Grupos de la sociedad civil de Sierra Leona y de Europa, que habían estado en terreno monitoreando de cerca los sucesos, publicaron varios informes condenatorios.¹⁶ De acuerdo con las agencias de desarrollo Bread for All y Bread for the World:

“Estas IDFs no sufrieron ningún perjuicio y no perdieron capital para continuar cumpliendo su mandato, ya que sus capitales y préstamos fueron recuperados a fines de 2015. Pero los actores más débiles en este proyecto de emprendimiento, las comunidades, en cuyo nombre el proyecto fue cofinanciado, fueron mal informadas, no las prepararon para la suspensión de las operaciones y fueron dejadas en una difícil situación de subsistencia.”¹⁷

16. En especial, revisar Swedwatch, “No business, no rights”, 6 de noviembre de 2017, <http://www.swedwatch.org/en/regions/africa-south-of-the-sahara/swedfund-fmo-lacked-responsibility-leaving-project-without-exit-strategy/> y Brot für Alle & Brot für die Welt, “The weakest should not bear the risk – The case of Addax Bioethanol in Sierra Leone”, septiembre de 2016,

17. Brot für alle & Brot für die Welt, “The weakest should not bear the risk”, 2016, <https://brotfueralle.ch/content/uploads/2016/06/The-Weakest-Should-not-Bear-the-Risk.pdf>



GRAIN es una pequeña organización internacional sin fines de lucro que trabaja apoyando a campesinos y agricultores en pequeña escala y a movimientos sociales en sus luchas por lograr sistemas alimentarios basados en la biodiversidad y controlados comunitariamente. GRAIN elabora varios informes al año. Estos son documentos de investigación de mayor profundidad, que entregan antecedentes y análisis detallados sobre temas específicos.

GRAIN quisiera agradecer a los varios amigos y colegas que comentaron sobre este informe o que ayudaron a que tomara forma.

La colección completa de informes de GRAIN puede ser encontrada en nuestro sitio web en:

www.grain.org/article/categories/13-a-contrapelo

GRAIN

Girona 25 pral., 08010 Barcelona, España

Tel: +34 93 301 1381, Fax: +34 93 301 16 27

Email: grain@grain.org

www.grain.org