

# **ACAPARAMIENTO DE TERRITORIOS Y POLÍTICAS AGRARIAS EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO 21: ANÁLISIS DE PROCESOS Y PROPUESTAS NORMATIVAS**

Llambí Insúa, Luis<sup>1</sup>

Recibido: 28-02-2014 Revisado: 30-08-2014 Aceptado: 12-02-2015

## **RESUMEN**

Los conflictos por el control de los recursos naturales han sido una constante en la historia de América Latina. A inicios del siglo XXI, sin embargo, un conjunto de nuevos procesos de transformación de los territorios rurales que involucran nuevos y viejos actores están teniendo lugar en el continente. Esto genera conflictos y también alianzas, cuyas implicaciones para el diseño e implementación de las políticas agroalimentarias y de superación de la pobreza es necesario analizar. En otras palabras, la cuestión agraria del siglo XXI está actualmente vinculada a dos principales procesos de acaparamiento de tierras y recursos naturales que se deben esclarecer: por una parte, los acaparamientos vinculados a los agronegocios para la producción de cultivos con múltiples usos (*e.g.*, soya, caña de azúcar, palma aceitera, maíz, etc.); y, por otra parte, los vinculados a empresas extractivas (*e.g.*, petroleras, mineras, de bioenergía, madereras, etc.). Estos procesos, sin embargo, están asociados a otros de más larga data y que continúan ocurriendo paralelamente o que crecientemente tienden a estar subordinados: los vinculados a los agricultores familiares parcialmente vinculados a los mercados; los vinculados a productores rurales diversificados; y, por último, los vinculados a poblaciones «campesinas» y/o grupos étnicos total o parcialmente excluidos de los mercados. El documento tiene como principal objetivo identificar las características que asume cada proceso en los países de la región, y desde una perspectiva normativa, sugerir cómo deberían ser diseñadas e implementadas las políticas para la superación de la pobreza rural, la seguridad y soberanía alimentarias, así como un crecimiento económico respetuoso de los procesos ecológicos naturales en este nuevo contexto.

**Palabras clave:** acaparamiento de tierras, actores, agencias, instituciones, empoderamiento, organizaciones rurales, procesos territoriales

## **ABSTRACT**

Conflicts over control of natural resources have been a constant in Latin America's history. At the beginning of the twenty-first century a new set of rural transformation processes involving new and old actors are taking place in the continent. This generates conflicts and alliances with implications for the design and implementation of agri-food policies and poverty reduction. The agrarian questions of the 21<sup>st</sup> century are currently linked to two main land and territorial grabbing processes: on the one hand, those linked to agribusinesses for the production of multiple use crops (*e.g.* soy, sugar cane, oil palm, corn, etc.); and, on the other hand, those linked to extractive firms (*e.g.* oil, mines, bio-energy, wood, etc.). The two processes are connected, however, to others with a longer time span, which continue taking place in

---

<sup>1</sup> Sociólogo (Universidad Católica Andrés Bello-UCAB, Venezuela); M.Sc. en Sociología Rural (Universidad de Wisconsin, EE.UU.); Diplôme d'Études Approfondi (DEA) en desarrollo económico (Instituto Agronómico Mediterráneo de Montpellier-CIHEAM, Francia); Diplôme d'Études Approfondi (DEA) en geografía económica (Université Paul Valéry, Montpellier, Francia); Doctorado en ciencias del desarrollo (CENDES, Universidad Central de Venezuela). Investigador emérito del Centro de Antropología del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). **Dirección postal:** Chalets La Boyera 6-1, Av. El Hatillo, Urb. La Boyera. Caracas, Venezuela **Tele-fax:** +(58)(212) 5041047; **e-mail:** llambiluis@gmail.com

parallel: those linked to family farms partially related to; those related to diversified rural producers; and, finally, those related to «peasant» populations and/or ethnic groups totally or partially excluded from the markets. The main goal of this paper is to identify the characteristics assumed by each process in the countries of the region; and, from a normative perspective, to outline what policies should be designed and implemented for overcoming rural poverty, food security and food sovereignty, and an economic growth respectful of natural ecological processes in this new context.

**Key words:** Actors, agencies, land grabbing, rural organizations, Latin America

## **RÉSUMÉ**

Les conflits pour le contrôle des ressources naturelles ont été une constante dans l'histoire de l'Amérique Latine. Au début du XXIème siècle, un nouvel ensemble de processus de transformation des zones rurales impliquant anciens et nouveaux acteurs se déroulent dans le continent. Ceci génère des conflits et des alliances, dont les implications, il est nécessaire d'analyser pour la conception et la mise en œuvre des politiques agroalimentaires et de réduction de la pauvreté. Autrement dit, la question agraire du XXI siècle est désormais en rapport avec deux principaux processus liés à l'accapement des terres et des ressources naturelles : d'une part ceux attachés aux grandes industries agroalimentaires (le soja, la canne à sucre, le palmier à huile, le maïs, etc.); et, d'autre part ceux unis aux industries extractives (les hydrocarbures, l'exploitation minière, la bioénergie, le bois, etc.). Ces processus, cependant, sont associés à d'autres de longue date ou qui, survenant en parallèle, ont tendance à être de plus en plus subordonnés: ceux liées aux agriculteurs familiaux partiellement couplés aux marchés, ceux liées aux agriculteurs diversifiés; et, enfin, ceux rattachées aux populations « paysannes » et/ou aux groupes ethniques entièrement ou partiellement exclus du marché. L'objectif de cet article est d'identifier les caractéristiques que chaque processus présente dans les différents pays de la région; et, d'un point de vue normatif, d'accorder la façon dont les politiques devraient être conçues et mises en œuvre pour la réduction de la pauvreté rurale, la sécurité et souveraineté alimentaire tout en faisant partie d'un processus de croissance économique respectueux de l'environnement dans ce nouveau contexte.

**Mots-clé :** Accapement des terres, empowerment, acteurs, agences, institutions, processus de transformation des zones rurales, organisations rurales

## **RESUMO**

O conflito sobre os recursos naturais têm sido uma constante na história da América Latina. No início do século XXI, no entanto, um conjunto de novos processos de transformação de áreas rurais envolvendo novos e antigos atores estão ocorrendo no continente. O que gera conflitos e alianças, as implicações para a concepção e implementação de políticas agroalimentares e redução da pobreza deve ser analisada. Em outras palavras, a questão agrária do século XXI está agora ligada a dois principais processos de grilagem de terras e recursos naturais, que são necessárias para esclarecer: em primeiro lugar, aqueles relacionados ao agronegócio para produzir culturas com usos múltiplos (p ganhar, por exemplo, soja, cana de açúcar, óleo de palma, milho, etc.); e, além disso, ligada a empresas extractivas (por exemplo, petróleo, mineração, bioenergia, madeira, etc.). Estes processos, no entanto, estão associados com outros mais longa e continuam a ocorrer em paralelo ou cada vez mais tendem a ser subordinado: aqueles relacionados aos agricultores familiares parcialmente ligados aos mercados; ligada aos agricultores diversificados; e, finalmente, ligada às populações camponesas» e / ou grupos de mercados étnicos integral ou parcialmente excluídos. O principal objetivo do trabalho é identificar as características que cada processo nos países da região e de uma perspectiva política, sugerem como eles devem ser desenhado e implementado políticas de superação da pobreza rural, segurança e soberania alimentar, e crescimento econômico amigável dos processos ecológicos naturais neste novo contexto.

**Palavras-chave:** agências, atores, instituições, empoderamento, grilagem de terras, organizações rurais, processos territoriais

## 1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos por el control de los recursos naturales han sido una constante en la historia de América Latina. A inicios del siglo XXI, sin embargo, un conjunto de nuevos procesos de transformación de los territorios rurales que involucran nuevos y viejos actores están teniendo lugar en el continente. Esta situación genera conflictos y también alianzas, cuyas implicaciones para el diseño e implementación de las políticas alimentarias y de superación de la pobreza es necesario analizar.

El argumento que guía al presente documento es que la cuestión agraria en América Latina está actualmente vinculada a dos principales procesos de acaparamiento de tierras, que es necesario diferenciar. Por una parte están los acaparamientos vinculados a agronegocios, para la producción de cultivos con múltiples usos (*e.g.* soya, caña de azúcar, palma aceitera, maíz, etc.); y, por otra parte, los agronegocios vinculados a empresas «extractivas». En el primer caso los acaparamientos conducen a monocultivos para la exportación, sustituyendo a los anteriores sistemas productivos agrícolas, con graves riesgos para la seguridad alimentaria de la población en general. En el segundo, los acaparamientos conducen a la extracción de hidrocarburos, biocombustibles, minerales y productos forestales, mediante la expansión de las fronteras de recursos, con graves riesgos tanto para los derechos de propiedad y uso de los territorios de la población local como para la sustentabilidad de los ecosistemas locales.

A diferencia de la cuestión agraria que caracterizó a los siglos precedentes, cuando los conflictos por la tierra básicamente se centraron en las relaciones entre hacendados versus «campesinos sin tierra» (los trabajadores agrícolas) y «campesinos» (o pequeños productores rurales), la cuestión agraria del siglo XXI tiene como eje central el acaparamiento y la mercantilización de tierras, aguas y bosques, con miras a la expansión de productos de exportación, con la activa participación de agentes financieros globales; y, en muchos casos, con el apoyo (explícito o implícito) de los Estados nacionales.

El acaparamiento de tierras –sin embargo– está también relacionado con otros tres procesos de transformación de los territorios rurales, de más larga data y que –en gran medida– siguen ocurriendo paralelamente, o que crecien-

temente tienden a estar subordinados a los dos primeros: i) los procesos en los que aún predominan los agricultores familiares vinculados al consumo doméstico y/o a los mercados dinámicos nacionales; ii) los procesos de diversificación productiva y de fuentes de ingreso de los hogares rurales, debido a sus crecientes vínculos con los centros urbanos y los mercados dinámicos; y, iii) los procesos en los que predominan poblaciones «campesinas» y/o etnias indígenas y afrodescendientes, total o parcialmente excluidas, de los mercados dinámicos.

El documento tiene como objetivos responder a las siguientes preguntas: ¿cómo conceptualizar a los principales actores en estos procesos?; ¿qué características específicas asume cada proceso en los países de la región?; ¿cuáles son sus resultados desde el punto de vista del crecimiento económico, el bienestar de las poblaciones rurales, la equidad social, el manejo de los ambientes biofísicos y las garantías al cumplimiento de los derechos humanos?

Además de esta introducción y las conclusiones, el artículo está estructurado en tres partes. En la primera se caracteriza el contexto global, y se esboza el papel que desempeñan las agencias internacionales en estos procesos. En la segunda parte se analizan los cuatro procesos transformación de los territorios rurales anteriormente mencionados. En la tercera parte se identifican los papeles que desempeñan los Estados, las empresas, las organizaciones (nacionales) de la sociedad civil y las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos de las poblaciones rurales. Por último, en las conclusiones, se identifican algunos de los retos que estos procesos plantean a fin de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, la superación de la pobreza rural y la sustentabilidad del contexto biofísico de los territorios rurales.

## 2. EL CONTEXTO GLOBAL DE LOS PROCESOS TERRITORIALES RURALES LATINOAMERICANOS A INICIOS DEL SIGLO XXI

### 2.1. LA GOBERNANZA GLOBAL DE LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS

La noción de gobernanza global se refiere a las reglas (formales) y normas (informales) que, hasta cierto punto, determinan cómo las relaciones de poder son ejercidas entre diferentes tipos de actores (*e.g.*, los Estados nacionales, las agencias internacionales, las organizaciones de

la sociedad civil y las entidades del sector privado) en búsqueda de objetivos comunes.

En ausencia de un Estado global, los mercados agroalimentarios globalizados son regulados por un conjunto de tratados y acuerdos internacionales en los que participan los Estados nacionales, las agencias multilaterales vinculadas a Naciones Unidas<sup>2</sup>, las agencias financieras internacionales, las empresas privadas y –aunque todavía en menor grado–, los movimientos sociales y las organizaciones intergubernamentales que buscan promover los intereses de la sociedad civil a escala global<sup>3</sup>.

No obstante, la estructura de relaciones de poder que subyace a este sistema global de gober-

nanza está basada en una matriz de empresas dominantes que se provisionan de trabajo y recursos naturales donde quiera que sean más baratos y vende sus productos donde quiera que generan las mayores ganancias. Actualmente, un conjunto de tratados comerciales tienden a favorecer la exportación de los productos de los países industrializados, los monopolios de patentes y los subsidios a los combustibles fósiles baratos a todo el sistema.

Los papeles que desempeñan las agencias multilaterales y las agencias financieras internacionales son vitales en todo el proceso. No obstante, una parte importante de la gobernanza del sistema global aún forma parte de las atribuciones de los gobiernos nacionales, lo que –en ocasiones– plantea la posibilidad de que respondan a las demandas generadas por los productores rurales, los consumidores, las organizaciones de la sociedad civil, y los movimientos sociales comprometidos con sus luchas y reivindicaciones (cfr. Hendrikson, Wilkinson, Heffernan & Gronski, 2008).

Según algunos críticos, las organizaciones de desarrollo internacional como también las agencias financieras emergidas del acuerdo de Breton Woods, suelen proclamar su compromiso con el principio de igualdad de soberanía. Pero, en gran medida, tanto el diseño de la agenda como los mecanismos de toma de decisiones reflejan los diferentes poderes de los Estados miembros (Lipson, 2006). Por lo que Ziervogel & Ericksen (2010) concluyen que:

*«Treinta años de investigación y de intervenciones a fin de proteger o incrementar la seguridad alimentaria (desde los escritos de Amartya Sen<sup>4</sup>), han demostrado que el derecho a la alimentación inherente a la definición de seguridad alimentaria de la FAO depende del desempeño de instituciones como los mercados, los programas de los gobiernos, los tratados de comercio internacional, y las obligaciones de países donantes. Tanto los procesos políticos como las relaciones de poder, entre y al interior de los paí-*

<sup>2</sup> E.g., la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD) y el Programa Alimentario Mundial, las tres organizaciones internacionales vinculadas con las Naciones Unidas, que fueron creadas con el objetivo de eliminar el hambre y la pobreza.

<sup>3</sup> En 1945, a la conclusión de la II Guerra Mundial, los Acuerdos de Bretton Woods establecieron las reglas de juego del orden económico de la postguerra: tasas de cambio fijas y reducciones graduales a las tarifas de comercio. Estados Unidos, como potencia hegemónica global del período, promovía un orden global basado en los principios de soberanía nacional, el libre comercio, y la movilidad sin restricciones para los flujos de capital (McKeon, 2009). No obstante, cuando en 1971 Estados Unidos abandonó el acuerdo, todos los Estados –independientemente de su tamaño– fueron obligados a ajustar sus políticas a un nuevo e inseguro escenario. En 1986 Estados Unidos llamó a una nueva ronda de negociaciones multilaterales, la Ronda Uruguay, en un intento por «re-regular» los mercados globales. En 1995 la firma del Acuerdo que dio origen a la Organización Mundial del Comercio tenía como objetivo la creación de un orden económico mundial basado en el libre flujo de bienes y servicios, y de recursos financieros, una «economía global», a fin de facilitar la movilidad de los capitales y superando así las barreras creadas por las fronteras nacionales y por la intervención de los Estados en las relaciones económicas. En 2009, Olivier de Schutter, Relator Especial del Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas reclamó reformas estructurales a fin de fortalecer la agricultura de pequeña escala y construir sistemas alimentarios para la protección de los derechos de los trabajadores rurales mediante la reconstrucción de «redes de salvamento» y la estabilización de la volatilidad de precios como respuesta a la vinculación de las crisis alimentaria, energética y financiera (Llambí, 2000; Jarosz, 2009).

<sup>4</sup> Académico hindú, autor de *Pobreza y hambruna: un ensayo sobre los derechos y la privación* (Sen, 1981), donde argumentó que el hambre no es la consecuencia de la falta de alimentos sino de desigualdades en sus mecanismos de distribución.

ses, son los determinantes clave de la efectividad de esas instituciones» (Ziervogel & Ericksen 2010, pp. 525-526).

Desde un punto de vista normativo, el fortalecimiento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la regulación del sistema a diferentes escalas (global, nacional, y sub-nacional) es un objetivo de vital importancia con el fin de garantizar tanto los derechos de las poblaciones rurales sobre los territorios en que habitan, como el poder para establecer los criterios de calidad y seguridad de los alimentos (Hendrikson *et al.*, 2008).

## 2.2. CAMBIOS EN LOS MERCADOS Y EN LAS CADENAS DE VALOR GLOBALES

Existe una extensa literatura académica sobre los procesos estructurales que condujeron a la convergencia entre las crisis financiera, energética y agroalimentaria a escala global. Desde fines de la década de 1970, cuando la crisis de la deuda comenzó, los compromisos adquiridos por los países periféricos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial los obligaron a privilegiar el pago del servicio de sus deudas en detrimento tanto de sus inversiones productivas como de sus programas de reducción de la pobreza y bienestar social. Los resultados fueron, por una parte, el «paquete» de políticas neoliberales; y, por la otra, el incremento de inversiones especulativas orientadas hacia la exportación de productos agrícolas y hacia la extracción de hidrocarburos y productos bioenergéticos, minerales, plantaciones maderables y especies con usos agroindustriales como el caucho, a fin de generar divisas con miras a la exportación (Cotula, 2012).

A inicios de la década del 2000 la crisis irrumpió en el sector financiero e inmobiliario de Estados Unidos, para luego convertirse en una gran recesión que golpeó a Estados Unidos, Europa y Japón. En 2007-2008 –y nuevamente en 2010– la crisis se trasladó al complejo agroalimentario global, cuando los incrementos en los precios de los alimentos evidenciaron que las políticas neoliberales adoptadas en las décadas anteriores por los países periféricos –al no haber abordado las causas de su endeudamiento–, no habían producido los resultados esperados<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> En 2008-2009 se registraron conflictos en torno al abastecimiento alimentario en Asia, África, Medio Oriente y América Central (Ruiz, 2010).

Otros procesos, sin embargo, añadían aún más complejidad al contexto de mercados globales enfrentado por los países periféricos. Por el lado de la demanda, el crecimiento demográfico y los cambios en los patrones alimentarios generaba cambios en las tendencias generales de consumo, como por ejemplo el creciente consumo de proteínas animales producidas con base en granos básicos. Por el lado de la oferta, las reservas internacionales de granos se reducían sensiblemente, incrementando las amenazas a la seguridad alimentaria (Borras, Kay, Gomez & Wilkinson, 2012; McMichael, 2010).

## 3. LOS PROCESOS TERRITORIALES RURALES DE AMÉRICA LATINA A INICIOS DEL SIGLO XXI

### 3.1. LOS PROCESOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y CONTROL DE LOS TERRITORIOS RURALES POR GOBIERNOS, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y AGENTES FINANCIEROS GLOBALES

Según Holt-Giménez (2010), las crisis globales inmobiliaria, financiera, energética y alimentaria y sus complejos vínculos constituyen el origen de los actuales procesos de acaparamiento de tierras en África, Asia y América Latina:

*«Los precios (de los alimentos) se incrementaban debido a que los inversionistas crearon una demanda inducida financieramente, imponiendo así una considerable escasez artificial en el mercado de alimentos global (...) Este mecanismo financiero comenzó con la creación de los índices de alimentos comercializables, convirtiéndolos en activos especulativos por los especuladores financieros. Al hacer crisis la burbuja inmobiliaria en los países europeos, seguida por la recesión económica, las agencias internacionales de inversión se refugiaron en los no-regulados fondos de materias primas» (p. 39).*

A estas presiones se añadía un componente adicional: los países con importantes déficits en la producción de alimentos y/o con excedentes financieros, como los Estados petroleros del Golfo<sup>6</sup>, más China, India, Corea del Sur, Japón,

<sup>6</sup> En particular, Arabia Saudita, Bahrain, Kuwait, Oman, Catar y Emiratos Árabes Unidos (ver Catholic Online, 23 mayo de 2011; Brown, 2013; Alami, 2014).

Rusia, Ucrania, entre otros, se volcaron a negociar por diferentes vías la adquisición de amplios territorios en los países donde aún era posible encontrarlos con el objetivo de explotar directa o indirectamente sus recursos a fin de satisfacer sus necesidades energéticas y de alimentos (ICAARD, 2006).

Cotula (2012) precisa, sin embargo, que estos procesos de «acaparamiento» de tierras, conocidos en la literatura en inglés como *land grabbing*, no solo fueron determinados por la dinámica de los mercados globales anteriormente descrita, sino también por las políticas de los países arriba mencionados. El objetivo que perseguían era protegerse del incremento en los precios de productos agropecuarios, mineros o de servicios vinculados a los territorios rurales.

En otras palabras, aunque el acaparamiento de tierras y control de territorios comparte una larga historia con los anteriores procesos de colonización por los países europeos, con posterioridad a 2007 grandes lotes de territorio y recursos asociados comenzaron a ser comprados, arrendados o adquiridos mediante relaciones contractuales de diferente tipo tanto por los Estados deficitarios de alimentos como por empresas transnacionales y entidades financieras (e.g., los fondos de inversión de los ahorristas de los países industrializados) (GRAIN, 2011).

El actual proceso de acaparamiento de tierras está vinculado a dos principales tipos de inversionistas: por una parte, los agronegocios (vinculados a la producción de cultivos con múltiples usos); y, por la otra, las empresas extractivas (vinculadas a las empresas petroleras, mineras, de bioenergía, de productos maderables, y de especies con usos agro-industriales como el caucho)<sup>7</sup>. Analicemos cada uno de estos procesos por separado.

### 3.2. LOS PROCESOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y CONTROL DE TERRITORIOS LIDERADOS POR LOS AGRONEGIOS

Los procesos liderados por los agronegocios, generalmente vinculados a los mercados internacionales, debido a la creciente demanda de algunos cultivos (e.g. soya, caña de azúcar, palma aceitera, maíz, etc.), debido a sus avances tecnológicos y al desarrollo de sus mercados disponen

de múltiples usos (como aceites vegetales, alimentos, o biocombustibles), ya que su utilización depende de los precios de sus diferentes sub-productos. Por ejemplo, si los precios del aceite de soya o del azúcar están bajos, los cultivos pueden ser utilizados para producir etanol, lo que otorga gran flexibilidad a la inversión del capital inicial. Esto ocurre porque, en la medida en que los precios de sus sub-productos fluctúan en cada mercado, para el inversionista es posible especular con sus diferentes usos (Bebbington, 2009; Borras Jr., Franco, Gomez, Kay & Spoor, 2012).

En estos procesos no solo desempeñan importantes papeles las empresas trans-nacionales (financieras o productivas), sino también las de capitales latinoamericanos, con frecuencia asociadas a entidades públicas de sus Estados de origen. Según Wilkinson, Reydon & Di Sabatto (2012), el gobierno de Brasil –por ejemplo– promueve la adopción de caña de azúcar y de soya en diferentes países de América Latina y de África, a través de la inversión directa de capital vía su banco estatal de desarrollo (el BNDES), ofreciendo tecnología a través de su empresa pública de investigación agrícola (la EMBRAPA). El objetivo de la política de Brasil, sin embargo, es acceder con estos productos a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, gracias a las ventajas ofrecidas por los tratados de libre comercio suscritos con los gobiernos de ambos bloques comerciales.

Desde la perspectiva de este artículo, una de las consecuencia más graves de estos procesos es que los pequeños agricultores están compitiendo directamente con los poderosos inversionistas internacionales por el control de los recursos naturales de sus territorios, los recursos naturales e incluso su propia fuerza de trabajo, ya que el resultado final de estos procesos es el control sobre el trabajo de las poblaciones rurales y no necesariamente un cambio en la situación de tenencia de la tierra. En otras palabras, los pequeños productores rurales no necesariamente son expulsados de sus tierras, sino que –con frecuencia– son contratados como asalariados o como proveedores de insumos por los agronegocios.

El acaparamiento de recursos por los agronegocios también puede generar graves consecuencias para la seguridad alimentaria de las poblaciones locales. El informe de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la

<sup>7</sup> Aunque algunos autores, como Cotula (2012) incluyen también a empresas de servicios vinculadas a recursos naturales como el turismo.

Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola, IAASTD (2008), auspiciado por cinco de las agencias de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y cuyos autores fueron más de cuatrocientos científicos y expertos en desarrollo de unos ochenta países, concluyó que el acaparamiento implica una violación al derecho a una alimentación adecuada, y concluye que, debido a los peligros para la salud de la población generados por el sistema alimentario industrial dominante en Europa y Estados Unidos<sup>8</sup>, por lo que —entre otras medidas— sería necesario incrementar y fortalecer la investigación y la adopción de métodos apropiados localmente y democráticamente controlados, basados en la experticia local, el germoplasma local, y los sistemas de semillas locales, manejados por los agricultores (*cf.* Holt-Giménez, 2010).

Lo importante a destacar, sin embargo, es que en cada país y territorio rural los agronegocios asumen características específicas dependiendo no solo de la cadena de valor a las que están asociados (*e.g.* la cadena de soja o la cadena láctea), sino también de la evolución histórica y las características biofísicas del territorio en cuestión (*e.g.* la Patagonia argentina, el territorio «*brasiguaió*» del este de Paraguay, el sur y el sureste de Brasil o sus áreas de expansión en El Cerrado y la Amazonia, las grandes irrigaciones de la costa peruana, las explotaciones forestales o frutícolas del centro y sur de Chile, entre otros).

Dependiendo del territorio y de la cadena de valor, en el eslabón de la producción agropecuaria es posible encontrar a algunos agricultores de pequeña escala vinculados a las grandes empresas de agronegocios, debido a la capacidad de los productores domésticos para supervisar el trabajo familiar en tareas que requieren mayor precisión o cuidado. No obstante, existen también algunas evidencias de tendencias al predominio de los vínculos entre las grandes corporaciones y los agricultores de mayor escala cuando las actividades desempeñadas requieren de grandes inversiones productivas o del acceso a infraestructuras a las que los pequeños agricul-

tores no tienen acceso. Aunque también es frecuente el caso de empresas que proporcionan el acceso a estos activos por vía de la agricultura bajo contrato (Cotula, 2012).

### 3.3. LOS PROCESOS DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y CONTROL DE TERRITORIOS LIDERADOS POR LAS EMPRESAS EXTRACTIVAS

Las empresas involucradas en el acaparamiento de tierras y el control de territorios en América Latina también incluyen a otros tipos de empresas: extractivas (*e.g.*, las compañías petroleras o mineras), automovilísticas, o de producción de biocombustibles (Borras *et al.*, 2012a; Cotula, 2012).

Son múltiples los argumentos esgrimidos por las empresas extractivas para justificar sus inversiones en estos negocios. Además de la existencia de millones de hectáreas de tierras supuestamente «ociosas» (como por ejemplo, en la Amazonía) y que existen mercados seguros para sus negocios, los productos como los biocombustibles proporcionan, según estas empresas energía «verde» en gran escala, reemplazando los combustibles fósiles y contribuyendo al control del calentamiento global (McMichael, 2010).

Un caso paradigmático de este proceso es la producción de etanol y biodiesel, los dos componentes principales del programa de biocombustibles en Brasil y Argentina. En Argentina, el programa de biodiesel comenzó en 2004, como posible solución al colapso de la economía tradicional de producción de algodón y ganado en la región semiárida del nordeste. La oferta de biodiesel se apoya en la inmensa producción de soja, oleaginosa que lidera las exportaciones del país. Por su parte, la producción de biocombustibles en Brasil se basa en las plantaciones de palma aceitera en las regiones amazónicas, de soja en las regiones centrales, de caña de azúcar, yuca y sorgo en las cooperativas agrícolas del sur; y de *Jatropha curcas* (o piñón) para la producción de biodiesel (Wilkinson & Herrera, 2010; Valente, 2010).

Una de las consecuencias más preocupantes de los procesos de transformación generados por el acaparamiento de territorios para la producción de biocombustibles es que, en general, su expansión se orienta hacia zonas que son consideradas por los entes estatales como de «propiedad estatal» o «pública». Pero —de hecho—,

<sup>8</sup> Por ejemplo, los residuos de pesticidas que se acumulan en el cuerpo, el consumo de productos animales y vegetales modificados genéticamente y las sustancias con efectos endocrinos que pasan hacia los alimentos desde los materiales de empaque como el plástico.

estos territorios constituyen el hábitat ocupado históricamente por poblaciones campesinas o de origen étnico minoritario bajo una amplia gama de relaciones de tenencia y uso de tipo «comunal» o «colectivo», lo que genera gran inseguridad jurídica para estas poblaciones rurales.

#### 3.4. LOS PROCESOS EN LOS QUE PREDOMINAN LOS AGRICULTORES FAMILIARES VINCULADOS AL CONSUMO DOMÉSTICO Y/O A LOS MERCADOS DINÁMICOS (NACIONALES O EXTRANJEROS)

Las nociones de «agricultura familiar» y de «hogar rural agrícola» son dos tipos ideales que subsumen a una diversidad de pequeñas y medianas empresas productivas con diferentes estrategias, trayectorias y resultados económicos, dependiendo de sus vínculos con los mercados (productivos, financieros y laborales), como con las unidades domésticas.

En muchos territorios rurales, con dificultades de acceso y pequeña población, la agricultura familiar suele estar vinculada a unidades de pequeña escala. Este rasgo generalmente supone dificultades de acceso tanto a los activos productivos como a los mercados más dinámicos.

Con posterioridad a la década de 1990, en algunos países del Cono Sur la noción de agricultura familiar ha estado vinculada tanto a su adopción por los movimientos sociales agrarios –a fin de articular las demandas sociales de un heterogéneo conjunto categorías sociales–, como al diseño de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las actividades de pequeña escala en algunos sectores productivos, donde su sostenibilidad peligraba como consecuencia del auge de los agronegocios. La literatura también señala la reciente creación de diferentes formas asociativas entre los agricultores familiares, cuyo principal objetivo es superar las limitaciones que establece la pequeña escala productiva, a fin de integrarse en forma autónoma a los mercados más dinámicos (Schneider & Niederle, 2007).

En general, sin embargo, en la mayoría de los países los agricultores familiares de pequeña escala están vinculados a cadenas de valor cortas, caracterizadas por relaciones de mercado donde lo más importante no es tanto la distancia o el transporte, sino que los productos llegan a los consumidores imbuidos de informaciones confiables sobre la calidad o los métodos de producción empleados *vis-à-vis* la comunicada por

las cadenas corporativas. Es el caso, por ejemplo, de las medianas y grandes empresas productoras de frutas, hortalizas y semillas dirigidas hacia los mercados externos en la región central de Chile; o de los pequeños y medianos empresarios de las regiones centro-oeste y sur de Brasil que utilizan tecnologías de punta para la producción de algodón, soya y carne de aves destinadas a los mercados externos (da Silva, 2010); o de los pequeños y medianos productores de papa y hortalizas del municipio Rangel del estado Mérida, en los Andes venezolanos, donde los éxitos logrados por sus estrategias de vida se deben tanto al empoderamiento logrado por la construcción de formas autogestionarias de organización como a sus vínculos con los mercados dinámicos (cfr. Llambí, 2012).

Es el caso también de los vínculos de los pequeños y medianos agricultores con los mercados de alimentos de calidad específica, tales como orgánicos, nutracéuticos, de comercio justo y de denominación de origen. Es un proceso que para algunos productores de quinua en Bolivia ha constituido una excelente oportunidad para revalorizar productos autóctonos anteriormente marginados (Laguna, Cáceres Benavides & Carimentrand, 2006).

No obstante, existen notables diferencias en los diferentes países entre los diferentes tipos de agricultores familiares y los procesos de transformación rural en que están insertos, e incluso dentro de cada país en diferentes territorios. De allí la necesidad de analizar a mucha mayor profundidad los vínculos de estos procesos con temas distributivos vinculados a la equidad entre agricultores, entre agricultores y los demás agentes a lo largo de las cadenas de valor, así como los impactos de las políticas públicas dirigidas a fortalecerlos y garantizar su supervivencia.

#### 3.5. LOS PROCESOS DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y DE FUENTES DE INGRESO DE LOS HOGARES RURALES DEBIDO A SUS CRECIENTES VÍNCULOS CON LOS CENTROS URBANOS Y LOS MERCADOS DINÁMICOS

Otro conjunto de procesos está vinculado a lo que algunos autores denominan la «desagrarización» creciente de los territorios rurales, debido a la pérdida de peso de las actividades agrícolas en su base económica, con manifestaciones a nivel de los hogares debido a la diversificación de fuentes de empleo e ingresos (Reardon,

Berdegú & Escobar, 2001). Tales procesos, por otra parte, suelen comportar profundas transformaciones en los vínculos urbano-rurales (e.g., el surgimiento de zonas periurbanas, con flujos de transporte frecuente entre áreas agrícolas y no-agrícolas a lo largo de corredores entre dos o más ciudades, la formación de barrios residenciales de trabajadores urbanos en zonas anteriormente rurales, la ocupación por actividades de producción industrial o de servicios de áreas anteriormente rurales y agrícolas, etc.) (Pérez & Farah, 2006).

Este proceso de desagrarización también se manifiesta en cambios dentro de los núcleos domésticos como en el incremento de sus actividades productivas no-agrícolas, al igual que en el incremento de empleos rurales no-agrícolas (ERNA) y de ingresos rurales no-agrícolas (IRNA) (Reardon *et al.*, 2001).

En América Latina algunos autores señalan la creciente importancia de la «pluriactividad» (agrícola y no-agrícola), así como la diversificación productiva y de fuentes de ingreso de los hogares rurales, en ocasiones incluso como estrategia a fin de asegurar la permanencia en el medio rural y los vínculos con el patrimonio familiar (Barrett, Lee & McPeak, 2005; Schneider, 2006). Otros, por el contrario, analizan tanto los efectos positivos que los flujos migratorios y las remesas familiares pueden generar en los territorios rurales de origen, como sus impactos negativos, principalmente como resultado de cambios generacionales y de pérdida de su capital humano (Dustmann & Mestres, 2010).

En general las teorías convencionales del desarrollo regional pronosticaban que el crecimiento económico nacional, al reducir los costos de transporte y reducir los costos de transacción entre las zonas urbanas y rurales, tenderían a intensificar los vínculos urbano-rurales, convirtiendo a las comunidades rurales en multi-espaciales. Los habitantes rurales, quienes crecientemente tenderían a participar de ambos espacios, dependerían cada vez más de los mercados laborales, de productos y de servicios urbanos, así como de las remesas de dinero provenientes de los empleos urbanos. En este contexto, solo sobrevivirían las empresas rurales con ventajas económicas en sectores específicos, lo que incluye tanto a las industrias extractivas basadas en recursos naturales que requieren de proximidad temporal o espacial al punto de extracción o producción, o que preferentemente empleen mano

de obra menos calificada.

No obstante, según estos mismos enfoques, a medida que los procesos de urbanización avanzan los mismos factores que condujeron a economías de escala, de proximidad o de aglomeración, rápidamente conducen a la congestión urbana y al incremento de costos. En este nuevo estadio del proceso de crecimiento, las actividades productivas o de servicios tenderán a localizarse al exterior de las áreas urbanas, a lo largo de corredores de transporte entre las ciudades o donde los recursos sean más baratos (Start, 2001).

La literatura académica reporta interesantes casos de estudio sobre procesos de crecimiento endógeno en diferentes entornos rurales de América Latina. Según Martínez-Valle (2000), Pelileo –una comunidad de artesanos textiles en la Sierra central de Ecuador– revela que, en la presencia de condiciones iniciales favorables (como por ejemplo una buena infraestructura vial, el acceso al servicio eléctrico y la proximidad a un importante centro comercial; en este caso, la ciudad de Ambato), se generan condiciones para un crecimiento económico sostenible. Similarmente, para Renard (1999), Soconusco –una zona indígena de pequeños productores de café orgánico en la Sierra Madre del estado de Chiapas en México– revela condiciones físico-naturales favorables para la producción de un café de calidad Premium. Así mismo, tiene la ventaja de la proximidad a la ciudad de Tapachula, desde donde es relativamente sencilla la vinculación a los mercados nacionales e internacionales. Según Rebai (2010), las redes de productores agroecológicos en la provincia de Azuay, en Ecuador, también revelan que los vínculos con los entornos urbanos constituyen un factor fundamental para el sostenimiento de una economía doméstica; y, a largo plazo, pudieran ser claves para el dinamismo regional.

Estos casos demuestran la gran flexibilidad, en general, de los hogares rurales para ajustarse a las crisis generadas por los cambios en su entorno económico o político, como también la vulnerabilidad de los hogares que no disponen de suficientes recursos (físicos, financieros, humanos o sociales) a fin de sobrevivir como productores independientes durante prolongados períodos de crisis. Ambos casos revelan también que la creación de organizaciones económicas por parte de los hogares rurales más pobres puede ser una eficiente solución institucional, a fin

de incrementar su poder de negociación como productores en mercados no-competitivos y segmentados y a fin de encontrar soluciones colectivas a sus problemas. No obstante, ambos casos también demuestran la dificultad para compatibilizar las estrategias de corto plazo de los hogares rurales más pobres (particularmente en la medida en que están apremiados por urgentes necesidades de supervivencia), al ser contrastadas con la necesidad de las organizaciones de diseñar estrategias flexibles y de más largo plazo a fin de sobrevivir como empresas, en particular cuando el entorno de mercados y de políticas les es adverso.

### 3.6. LOS PROCESOS EN LOS QUE PREDOMINAN LAS POBLACIONES

#### «CAMPELINAS» Y LOS GRUPOS ÉTNICOS MINORITARIOS, TOTAL O PARCIALMENTE EXCLUIDOS DE LOS MERCADOS DINÁMICOS

Un cuarto tipo de procesos que, a pesar de haber perdido peso recientemente en la literatura sigue teniendo gran vigencia en términos demográficos y sociales, es el vinculado a las poblaciones identificadas en los diferentes países como «campesinos» o como «indígenas» y «afrodescendientes» (los grupos étnicos minoritarios a escala nacional)<sup>9</sup>.

La noción de «campesino» es un tipo ideal que subsume a actores con múltiples características culturales y orígenes históricos<sup>10</sup>. Estas poblaciones rurales, dependiendo de sus condiciones de acceso a los activos productivos y a los mercados, pero también de las condiciones climáticas y biofísicas de los

territorios donde están localizadas, frecuentemente han sido excluidas de los procesos de capitalización que caracterizan a los procesos anteriores<sup>11</sup>. Por lo tanto, aunque es posible identificar algunas semejanzas entre este tipo de procesos en los diferentes países, también es posible destacar múltiples diferencias.

Un notable caso es Guatemala, país donde un 43% de población indígena es de ascendencia Maya-Q'eqchi. A inicios del siglo XIX el auge de la producción cafetalera generó el desplazamiento de gran parte de la población indígena y campesina hacia el norte del país. Además de trabajar en las plantaciones, la población indígena se asentó mayoritariamente en el altiplano occidental y se dedicó al cultivo de maíz y frijol. Según Reyes (2013), al finalizar el conflicto armado interno –con los Acuerdos de Paz en 1996– la mayoría de las familias campesinas e indígenas despojados de sus tierras no recibieron compensaciones adecuadas, lo que no les permitió su reconversión hacia otras actividades.

Con posterioridad al 2000 y según Alonso-Fradejas, Caal Hub & Chinchilla Miranda (2011), las tierras bajas del norte –principalmente pobladas por los Maya-Q'eqchi– se convirtieron en la zona de expansión de los agronegocios vinculados a la producción de caña de azúcar y de palma aceitera.

Según estos autores,

*«Los mecanismos para expandir la superficie con caña y palma en las tierras bajas del norte son: i) el arrendamientos de tierras por 25 años sobre todo a grandes terratenientes; ii) las alianzas con terratenientes para venderse las a los agronegocios; iii) la compra directa para establecer sus propias plantaciones mediante la re-concentración de medianas y grandes fincas en mega-plantaciones de palma (Polochic-Fray y Sayaxché) y de caña (Polochic-Valle) y la concentración de parcelas campesinas (Ixcán, Chisec,*

<sup>9</sup> Es importante destacar que, en algunos países, la normativa institucional vigente ha reconocido la identidad étnica y los derechos territoriales de otros grupos étnicos (como los montubios en Ecuador).

<sup>10</sup> La economía política clásica concibió al campesinado como una categoría social internamente heterogénea, que abarcaba tanto a una variedad de trabajadores rurales independientes (siervos, aparceros, arrendatarios) como a pequeños agricultores independientes en el contexto del origen y consolidación de una economía de mercado. En la literatura académica contemporánea una «finca campesina» suele ser definida como una explotación agrícola de pequeña escala, administrada por un hogar rural y trabajada por los miembros de la familia, cuya producción se orienta al consumo del grupo doméstico y/o a los mercados locales o regionales (Llambí & Pérez, 2007).

<sup>11</sup> Es importante hacer la salvedad, sin embargo, que la literatura latinoamericana también reporta múltiples casos de procesos en los que productores rurales anteriormente excluidos han sido capaces de generar procesos autogestionarios de organización y creación de redes (Renard, 1999; Stoian, 2005; Abramovay, 2006; Llambí, 2012).

*Fray y Sayaxché). (Además de) mecanismos para el lavado de dinero por parte del narcotráfico, bajo la figura de ‘ganaderos en recuperación productiva’» (Alonso-Fradejas et al., 2011, p. 35).*

Y concluyen:

*«Básicamente, las plantaciones agroindustriales necesitan la tierra de la población rural, pero no su trabajo, y requieren también de los servicios y bienes de los ecosistemas pero solo por unos pocos años. Sin apoyos para la intensificación/diversificación agropecuaria, y en ausencia de otros sectores de actividad económica (industria y servicios) que logren ocupar de manera pertinente a las crecientes masas de familias despojadas y juventud rural sin tierra, es preciso ir más allá de soluciones coercitivas que tachan y criminalizan como el nuevo ‘enemigo interno’ a la población rural bajo desesperadas condiciones de infra-subsistencia (...) Y es que el capitalismo agrario flexible de los agronegocios de la caña y de la palma genera un cambio radical no solo en las relaciones de producción propias de los mercados de trabajo capitalistas, sino que también impacta en el carácter de las relaciones sociales intra-comunitarias: descomunalizando y reificando (monetizando) las tradicionales relaciones de economía moral (...)» (Alonso-Fradejas et al. 2011, p. 180).*

#### 4. LOS PRINCIPALES ACTORES Y SUS AGENCIAS

A escala nacional, la gobernanza de la tierra y de los sistemas agroalimentarios es el proceso por medio del cual los actores implicados toman decisiones en relación con el acceso y uso de la tierra y sus recursos naturales, los mecanismos mediante los cuales las decisiones de política son implementados y las formas cómo los conflictos de intereses entre los actores participantes son reconciliados.

##### 4.1. LOS ESTADOS NACIONALES

A pesar de las tendencias anteriormente señaladas hacia la gobernanza compartida de los sistemas agroalimentarios, los Estados nacionales

continúan siendo actores clave para su regulación. Solo los Estados disponen de soberanía, aunque crecientemente otros entes públicos subnacionales<sup>12</sup> también tienden a involucrarse en las negociaciones internacionales, actuando independientemente, o incluso en ocasiones en forma diferente a la de los respectivos gobiernos nacionales. Por el contrario, las organizaciones internacionales están conformadas por Estados: su estatus como miembros les otorga la autoridad para actuar.

Los Estados nacionales, además de generar las condiciones para la superación de las fallas de mercado están en capacidad para proporcionar bienes públicos (e.g., infraestructuras, servicios, marcos legales, etc.), generando oportunidades tanto para el crecimiento económico como para la reducción de las desigualdades de ingreso. No obstante, la diferencia crucial entre el éxito o el fracaso de sus políticas es la existencia de una infraestructura legal e institucional, es decir, una «buena» gobernanza pública (Tabellini, 2004).

#### **Cambios institucionales nacionales.**

Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos reconocen en sus Constituciones el derecho a la tierra para las poblaciones que dependen de ella para su subsistencia. Adicionalmente, en varios países de la región andina la soberanía alimentaria ha sido reconocida como un mandato constitucional. Según Diez (2011), sin embargo:

*«En las últimas décadas, es posible observar cómo se están instaurando nuevas ‘reglas de juego’ respecto de los derechos de propiedad sobre la tierra, la mayor parte de las veces, con el fin de promover el desarrollo de mercados de tierras que favorecen usos intensivos de para actividades agrícolas y no agrícolas (...) Cambios constitucionales recientes modifican las condiciones a través de las cuales los Estados garantizan la propiedad de campesinos, pobladores rurales e indígenas, poniendo en juego su subsistencia. Además, la creación de normas de menor jerarquía vulnera los derechos de estas poblaciones» (Diez, 2011; prefacio a Castillo, 2011).*

<sup>12</sup> Por ejemplo, los estados (o provincias) y municipios (o cantones).

No obstante, a pesar de estos avances en las normas constitucionales de los países que garantizan los derechos humanos en sus constituciones<sup>13</sup>, muchas de estas reformas constitucionales no llegan a concretarse en políticas públicas efectivas. Esto se debe a la incapacidad o ineficiencia de los entes legislativos y administrativos encargados de su implementación.

Otro grave problema institucional es el que se evidencia cuando las agencias públicas privilegian criterios de rentabilidad en detrimento de la equidad. Este es el caso de los enfoques adoptados por diversos gobiernos latinoamericanos para la profundización de una matriz primario-exportadora que privilegia la presencia de grandes capitales en actividades mineras, gasíferas, petrolíferas y forestales, afectando no solo a los pequeños agricultores desvinculados de los mercados dinámicos y a las comunidades étnicas minoritarias, sino también la sostenibilidad de los ecosistemas vulnerables donde ellos habitan<sup>14</sup>. En consecuencia, todo esto ha generado intensos debates en varios países.

Por ejemplo, en Colombia (Felbab-Brown, 2005), el Estado decidió redefinir los territorios de las poblaciones afrodescendientes a fin de incentivar las inversiones de capital en grandes plantaciones forestales, la expansión de las áreas destinadas a la ganadería, y la explotación tanto de bosques nativos como las plantaciones de bosques maderables de rápido crecimiento.

Por su parte, en Perú (CEPES, 2013), el Estado formuló una política de transferencia de derechos sobre los territorios y sus recursos bajo la forma de concesiones para la conservación ambiental y el turismo. Lo preocupante –sin embargo– es que esas concesiones incluyan de rechos exclusivos y excluyentes de explotación de los ecosistemas y los paisajes adyacentes, ya que de esa forma están contribuyendo a las estrategias de acaparamiento de tierras y recursos naturales, limitando los derechos territoriales

tanto de las comunidades campesinas como de grupos étnicos indígenas.

Más preocupante aún es que, en muchos casos, los gobiernos han calificado las protestas tanto de las poblaciones afectadas como de las redes y organizaciones sociales orientadas a garantizar los derechos humanos de sus miembros, como «terrorismo» o «extorsión». En estos casos utilizan argumentos como los siguientes: «*Estos recursos pertenecen a la nación, no a las poblaciones locales o a los indígenas*» (Bebbington, 2009, p. 18).

#### 4.2. LAS EMPRESAS PRIVADAS

El sector privado –como un todo–, ciertamente es un actor crucial en cualquier tipo de gobernanza de los sistemas productivos, particularmente en los sistemas agroalimentarios. El sector incluye, sin embargo, una gran variedad de empresas y organizaciones con diferentes perspectivas y estrategias; e, incluso, con intereses diversos y a veces contradictorios. De hecho, pudiera argumentarse que lo único común a las empresas privadas es su objetivo de generar ganancias como recompensa para sus operaciones.

En particular, las empresas transnacionales (ETNs) –un sub-tipo de este tipo de actores–, desempeñan importantes papeles tanto en la gobernanza global como nacional de los sistemas agroalimentarios. De hecho, en la economía global estas empresas ejercen un control dominante sobre los intercambios comerciales, las inversiones y las transferencias tecnológicas. Paralelamente, las ETNs también disponen de un considerable poder a escala nacional y global.

Es importante también reconocer que la inversión directa extranjera de las ETNs, tanto en los países «centrales» como «periféricos», estaría en capacidad no solo de generar empleos, sino también (en ocasiones) de promover el logro de los derechos humanos. Es innegable, sin embargo, que este tipo de empresas frecuentemente cometen violaciones a dichos derechos; particularmente ante la relativa ausencia de marcos regulatorios de sus actividades a diferentes escalas (global, nacional, sub-nacional), como también debido a la frecuente ausencia de mecanismos de monitoreo sobre su acatamiento a las regulaciones existentes.

<sup>13</sup> Es importante destacar –sin embargo– que a diferencia de las constituciones precedentes, al plantear garantías al cumplimiento de los derechos humanos las nuevas constituciones se han transformado en una de las principales herramientas de lucha de los movimientos sociales vinculados a las reivindicaciones de las poblaciones rurales vulnerables y a la protección de los ecosistemas frágiles.

<sup>14</sup> Muchas veces en contradicción con sus supuestos principios ideológicos.

#### 4.3. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La noción de «sociedad civil» es otro término paraguas que cubre una gran variedad de actores individuales y organizaciones—al exterior de los partidos políticos— quienes se organizan para influenciar los mecanismos como se deciden las reglas de juego globales del sistema agroalimentario.

No obstante, durante las dos últimas décadas esas organizaciones se han convertido en actores clave, tanto como fuentes de información y asesoramiento técnico en una gran variedad de temas (incluyendo los derechos humanos y la conservación del ambiente biofísico), como en el cabildeo y monitoreo de los Estados, las organizaciones internacionales y las empresas privadas.

Un sub-tipo de estas organizaciones son los movimientos sociales. Es una categoría que abarca diferentes tipos de redes y organizaciones sociales orientadas a garantizar los derechos humanos de sus miembros, a promover su presencia ciudadana y a influenciar a los decisores de política en el logro de los objetivos económicos, sociales y políticos de sus miembros. Los movimientos sociales surgen bajo específicas condiciones históricas. Su estatus legal y características sociales y políticas pueden variar según el contexto, pero su característica común es el objetivo de fortalecer las capacidades de las organizaciones que están vinculadas a ellos.

Particular mención merecen en este artículo los movimientos sociales internacionales como la Vía Campesina, debido a su activa participación y compromiso con las reivindicaciones de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales nacionales por la reforma agraria y la soberanía alimentaria en América Latina. Desde su origen en 1993, uno de los objetivos principales de Vía Campesina ha sido generar los espacios políticos para la construcción de sistemas alimentarios alternativos basados en el principio de soberanía alimentaria. En otras palabras, definiendo los alimentos como un bien público en lugar de cómo una mercancía, argumentando que los alimentos son tan importantes para la humanidad que no pueden ser convertidos en mercancías (Jarosz, 2009).

Otra organización con características similares es la Plataforma Latinoamericana de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (*International Land Coalition*), cuya misión

es: «promover el acceso seguro y equitativo a la tierra, así como su control para las mujeres y hombres pobres a través de la incidencia, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la formación de capacidades» (Díez, 2011; Prefacio, s.p.).

#### 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS NORMATIVAS

Este artículo centró su atención en los procesos de acaparamiento de tierras y control de territorios rurales que están teniendo lugar en América Latina, en un contexto global marcado por las crisis. En ambos procesos, a pesar de sus diferencias, lo preocupante es el avance de la desestructuración de las economías campesinas y de las sociedades étnicas minoritarias. No obstante, estos procesos no son homogéneos en todos los territorios latinoamericanos. Aunque en algunos casos las poblaciones rurales experimentaron nuevos procesos de proletarización, en otros se acentuaron diferentes formas de trabajo precario. Pero también es cierto que en múltiples casos, la pequeña producción de las economías campesinas está experimentando profundas transformaciones al vincularse crecientemente a los mercados laborales o al diversificar sus sistemas productivos e ingresos (urbanos o rurales).

##### 5.1. REFORMAS ESTRUCTURALES

Al estar vinculados a regímenes institucionales globales y estructuras de poder económicas y políticas nacionales (a diferentes escalas), estos procesos son de naturaleza estructural. Por tanto, las soluciones tienen que ser abordadas a diferentes niveles y fundamentalmente son de naturaleza política. En un futuro previsible, los Estados nacionales continuarán siendo los principales ejes de las reformas, aunque también son las estructuras institucionales las que igualmente más necesitan de reforma. Esto significa que la solución sería lograr el consenso entre la multiplicidad de actores involucrados, a fin de empoderar a los actores que experimentan los mayores riesgos, ya sea de pérdida del control de sus territorios, o porque sus condiciones de acceso a los recursos (tanto físicos como culturales) son más vulnerables a la inseguridad alimentaria. El apoyo a las reformas necesarias por estos actores sería quizás la mayor garantía del éxito.

La prioridad, por lo tanto, debe ser otorgada a las políticas estructurales. En particular, deben

orientarse a un nuevo tipo de reforma de las estructuras agrarias y, en general rurales, dirigidas a garantizar la seguridad de los derechos de las poblaciones locales sobre sus territorios (particularmente de los más pobres), así como políticas que garanticen la soberanía alimentaria, con base en un enfoque de derechos humanos.

La experiencia histórica con las reformas agrarias de América Latina demostró que si los pequeños productores no cuentan con organizaciones para la defensa de sus intereses, con acceso a los mercados en condiciones equitativas y con acceso a tecnologías apropiadas para participar eficientemente en los mercados, en la mayoría de los casos terminan optando por vender sus tierras a las grandes empresas o a otros agentes económicos.

El objetivo central de la agenda normativa debería ser, por lo tanto, ampliar las capacidades de los pobres rurales. Este rasgo –en general– supone compartir con ellos conocimientos sobre su propia situación y generar oportunidades de debate, a fin de fortalecer sus organizaciones para que puedan participar tanto en el diseño y monitoreo de las políticas del Estado, como en la construcción de sus propios proyectos. En gran medida la capacidad de los pobres rurales para implementar sus estrategias de vida y generar suficiente ingresos y proteger sus recursos, depende del desarrollo de sus propias capacidades.

Los territorios rurales donde predominan los grupos étnicos «minoritarios» (e.g. indígenas, afrodescendientes, etc.) plantean un desafío adicional: cómo compatibilizar su autodeterminación con políticas públicas a fin de reducir las brechas de ingreso y de acceso al conocimiento, a fin de satisfacer sus necesidades básicas y garantizar sus derechos (Dirven, 2007).

## 5.2. SOBERANÍA ALIMENTARIA SUSTENTADA EN PRINCIPIOS AGROECOLÓGICOS

Desde sus inicios en la década de 1970, el objetivo de la revolución verde era supuestamente resolver los problemas alimentarios a nivel global. En realidad generó graves problemas para la salud de la población en general, como consecuencia de la adopción de tecnologías que incluían semillas híbridas, fertilizantes sintéticos, pesticidas y herbicidas agroquímicos, cultivos genéticamente modificados, así como la pérdida de las prácticas alimentarias y los conocimientos tradicionales de las poblaciones rurales. Por

otra parte, las políticas de combate al hambre implementadas en las últimas décadas por muchos gobiernos en América Latina (e.g., la fijación de precios de garantía para algunos productos agrícolas, los subsidios a la producción, las transferencias monetarias, la entrega de alimentos en especie y los programas de transferencias monetarias condicionadas) tampoco resolvieron el problema.

Según Hendrikson *et al.* (2008), el eje central de la propuesta normativa de la soberanía alimentaria es fortalecer la capacidad de decidir ¿quién produce los alimentos?, ¿cuáles?, ¿cómo se producen? y ¿quiénes pueden y deben consumirlos? En otras palabras, la propuesta de soberanía alimentaria de organizaciones como la Vía Campesina es restaurar la capacidad de toma de decisiones de los actores sociales (rurales y urbanos) y de las organizaciones de la sociedad civil, sobre las estrategias más adecuadas a fin de satisfacer sus necesidades de alimentación. Esto supone cambios tecnológicos que integren estrategias tradicionales con tecnologías «de punta»; es decir, con base en principios agroecológicos que nos garantizan la salud y bienestar de productores agrícolas y consumidores, sin sacrificar la productividad de los sistemas agrícolas.

Sin embargo, es importante señalar también que satisfacer las demandas de los mercados nacionales utilizando estrategias agroecológicas sustentables es un reto considerable. Además, por otra parte, la satisfacción de las estrategias de vida de los pequeños productores rurales en ocasiones también depende de disminuir la vulnerabilidad de sus ingresos a través de estrategias de diversificación productiva (agrícolas y no agrícolas), así como de fortalecer sus capacidades para enfrentar los retos de la transformación de sus entornos biofísicos, a la vez que incrementen su resiliencia.

Sin embargo, para Altieri (2004) la construcción de sistemas agroecológicos no solo debe reproducir los niveles de biodiversidad y el funcionamiento básico de los ecosistemas locales. Señala que, para que estos agroecosistemas estén realmente en capacidad de garantizar la seguridad alimentaria y la conservación de la biodiversidad,

*«se requieren grandes cambios en las políticas, las instituciones y el desarrollo de la investigación a fin de asegurar que las intervenciones agroeco-*

*lógicas realmente beneficien a los pequeños agricultores al garantizarles su acceso a la tierra y otros recursos, a mercados equitativos, a tecnologías alternativas, pero sobre todo a fin de empoderarlos para que sean los principales agentes de su propio desarrollo» (Altieri, 2004, s.p.).*

### 5.3. DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

La agenda debe estar sustentada en un enfoque territorial, que supere las reducidas visiones agrícolas (e incluso agraristas) de enfoques de desarrollo rural anteriores, mediante la construcción de programas y proyectos territoriales específicos basados en un fuerte liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales. Dependiendo de la especificidad de los territorios rurales, esto puede suponer proyectos de inversión que requieran la colaboración entre los pequeños productores rurales, las empresas privadas y el Estado. No obstante, el desarrollo territorial rural siempre requerirá que el Estado provea los bienes públicos necesarios (e.g., infraestructura y transporte, escuelas, servicios de salud, investigación, entre otros), además de acceso a un financiamiento equitativo y confiable.

Es necesario, sin embargo, superar los tradicionales programas de extensión basados en la generación y transferencia lineal de conocimientos y tecnologías «desde arriba» y su sustitución por enfoques participativos de diálogo de saberes, investigación y cambio tecnológico.

### 5.4. ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MONITOREO DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES

El cambio climático, y en particular la reducción o pérdida de acuíferos, los efectos del calentamiento global; y, en algunas regiones, el alza de los niveles del mar, plantea nuevos retos para tanto para la seguridad alimentaria como para la superación de la pobreza rural.

Según Castillo (2011), los países donde existen políticas para enfrentar estos cambios están dominadas por enfoques de mitigación y no de adaptación, lo que convierte en poco eficiente el uso de los escasos recursos públicos para enfrentar los problemas. La gestión pública ambiental, particularmente en los países andinos, según su trabajo es esencialmente reactiva y sectorial, al

tiempo que no toma en cuenta la relevancia de los conocimientos tradicionales de las poblaciones rurales a fin de domesticar el agua y recrear la biodiversidad de los territorios donde habitan.

La adaptación a estos cambios supone, por lo tanto, la construcción de una institucionalidad adecuada a diferentes escalas para el monitoreo y seguimiento tanto de los procesos globales como de los impactos ambientales de las prácticas de producción agrícola; todo ello con la finalidad de garantizar, no solo la protección contra el agotamiento de los suelos y la pérdida de la biodiversidad, sino también el bienestar tanto de las poblaciones rurales como urbanas.

### 5.5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y EMPODERAMIENTO

Pero no hay que llamarse al engaño. Si el problema es de naturaleza política, la clave del éxito está en el real empoderamiento de los actores sociales y sus organizaciones a fin de que estén en capacidad para diseñar sus propios proyectos y de monitorear la implementación y los resultados de las políticas públicas (Friedman, 1992). Esto, evidentemente, requiere generar cambios institucionales a los diferentes niveles de gobierno (territorial, nacional, y global). El problema, por lo tanto, no es fundamentalmente de diseño o técnico. No se trata de proponer soluciones, como por ejemplo la adopción o diseño de nuevas tecnologías independientemente del contexto social, económico y político para su implementación; o de pretender que los problemas se resuelven solo con dinero. Por una parte, frecuentemente quienes toman las decisiones desde los organismos públicos no conocen los problemas a escala local. Pero, por la otra, la participación de las organizaciones de la sociedad civil «desde abajo» tampoco es fácil, ya que generalmente requiere de conocimientos y habilidades técnicas específicas que es necesario desarrollar gradualmente.

Más allá del debate sobre las políticas públicas, por lo tanto, son necesarios cambios concretos en sus mecanismos de diseño e implementación: e.g., en las reglas de repartición de los presupuestos públicos, a fin de que la infraestructura y los servicios de calidad lleguen a todos los ciudadanos y particularmente a los más desfavorecidos. Es necesario también vincular las políticas de seguridad alimentaria con el crecimiento económico y la equidad social. En este punto, son necesarios cambios en las estructu-

ras productivas, así como también nuevas reformas agrarias. Es decir, no basta solo con el reparto de tierras, sino también deben aunarse el acceso al agua, los conocimientos tecnológicos, las infraestructuras y los servicios productivos. Solo el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y su participación en la toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones externas (del Estado, las ONG y la cooperación internacional) pueden garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las agendas de desarrollo rural territorial y de sus programas.

La puesta en práctica de estas recomendaciones supone, sin embargo, asumir difíciles decisiones políticas a los diferentes niveles de los sistemas agroalimentarios, con una perspectiva tanto de incrementar la coherencia de todo el sistema, como de fortalecer en todo momento los procesos de toma de decisiones en forma democrática. Esto supone una efectiva coordinación entre las iniciativas generadas «desde abajo» con las iniciativas y la capacidad técnica que solo pueden ser proporcionadas por las iniciativas generadas «desde arriba».

## REFERENCIAS

- Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En Manzanal, M., Neiman, G. & Lattuada, M. (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (p p. 51-70). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Alami, M. (2014). *Land grabbing – A new political strategy for Arab countries*. Retrieved from <http://www.ipsnews.net/2014/07/land-grabbing-a-new-political-strategy-for-arab-countries/>
- Alonso-Fradejas, A., Caal Hub, J. L. & Chinchilla Miranda, T. (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI*. Guatemala: CONGECOOP (inédito).
- Altieri, M. A. (2004). Agroecology versus ecoagriculture: Balancing food production and biodiversity conservation in the midst of social inequity. *Commission on Environmental, Economic & Social Policy (CEESP), Occasional Papers*, 8-28.
- Ambrecht, I., Cetrángolo, H., Gonzales, T. & Perfecto, I. (2008). *Evaluación internacional del conocimiento, ciencia y tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD) América Latina y el Caribe*. Recuperado de [http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/LAC\\_SDM\\_220408\\_Spanish\\_Final.pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/docs/LAC_SDM_220408_Spanish_Final.pdf)
- Barrett, C. B., Lee, D. R. & McPeak, J. G. (2005). Institutional arrangements for rural poverty reduction and resource conservation. *World Development*, 33(2), 193-197.
- Bebbington, T. (2009). The new extraction: Rewriting the f the Andes? *NACLA Report on the Americas*, 12-40.
- Borras Jr., S. M., Franco, C. F., Gomez, S., Kay, C. & Spoor, M. (2012a). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 845-872.
- Borras Jr., M. S., Kay, C., Gomez, S. & Wilkinson, J. (2012a). Land grabbing and global capitalist accumulation: Key features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(4), 402-416.
- Brown, L. (2013). Food, fuel, and the global land grab. *The Futurist*, 47(1). Retrieved from <http://www.wfs.org/futurist/january-february-2013-vol-47-no-1/food-fuel-and-global-land-grab>
- Castillo, P. (2011). *Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Perú, 3*. Lima: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Recuperado de <http://americatina.landcoalition.org/node/2401>
- Catholic Online (2013). *South American nations move to limit foreign ownership of agricultural land*. Retrieve from <http://www.catholic.org/news/international/americas/story.php?id=41514>

- Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES. (2013). Conservación y ecoturismo: ¿Protección de los recursos naturales o herramienta del acaparamiento? *Boletín Observatorio Tierra y Derechos*, 3(octubre), 8. Lima: CEPES.
- Cotula, L. (2012). The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers. *Journal of Peasant Studies*, 2012, 1-32.
- Da Silva, G., Del Grossi, M. E. & De França, C. G. (2010). *The fome zero (zero hunger) program: The Brazilian experience*. Brasilia: Ministerio de Desarrollo Agrícola.
- Díez, A. (2011). Prefacio. En Castillo, P. (autor), *Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Perú*. Lima: Internacional Land Coalition 3. Recuperado de <http://americalatina.landcoalition.org/node/22401>
- Dirven, M. (2007). Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. *Serie Desarrollo Productivo*, 183. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dustmann, C. & Mestres, J. (2010). Remittances and temporary migration. *Journal of Development Economics*, 92, 62-70.
- Felbab-Brown, V. (2005). The coca connection: Conflict and drugs in Colombia and Peru. *The Journal of Conflict Studies*, 25(2), 104-128.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The politics of alternative development*. Cambridge, Mass: Blackwell.
- GRAIN. (2011). Pension funds: Key players in the global farmland grab. *A Contrapelo*, 20. Recuperado de <http://www.grain.org/es/article/entries/4287-pension-funds-key-players-in-the-global-farmland-grab>
- Hendrikson, M., Wilkinson, J., Heffernan, W. & Gronski, R. (2008). *The global food system and nodes of power*. Retrieved from <http://www.sm.com/abstract=1337273>
- Holt-Giménez, E. (2010). Grassroots voices: Linking farmers' movements for advocacy and practice. *Journal of Peasant Studies*, 37(1), 203-236.
- Jarosz, L. (2009). Energy, climate change, meat, and markets: Mapping the coordinates of the current world food crisis. *Geography Compass*, 3(6), 2065-2083.
- Laguna P., Cáceres Benavides, Z. A. & Carimentrand, A. (2006). Del altiplano sur boliviano hasta el mercado global: Coordinación y estructuras de gobernanza en la cadena de valor de la quinua orgánica y del comercio justo. *Agroalimentaria*, 12(22), 65-76.
- Lipson, M. (2006). Dilemmas of global governance: Organized hypocrisy and international organization. Artículo presentado en la *reunión anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política*, Toronto (inédito).
- Llambí, L. (2000). Procesos de globalización y sistemas agroalimentarios: los retos de América Latina. *Agroalimentaria*, 6(10), 91-102.
- Llambí, L. (2012). Procesos de transformación y agendas de desarrollo rural: el municipio Rangel y la Asociación de Productores Integrales del Páramo (PROINPA) en los Andes venezolanos. *Agroalimentaria* 18(35), 19-30.
- Llambí, L. & Pérez, E. (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos: agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 50, 37-62.
- Martínez Valle, L. (2000). *Economías rurales: actividades no-agrícolas*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- McKeon, N. (2009). *The United Nations and civil society: Legitimizing global governance: Whose voice?* London: Zed Books.
- McMichael, P. (2010). Agrofuels in the food regime. *Journal of Peasant Studies*, 37(4), 609-629.
- Pérez, E. & Farah, M. A. (2006). *La nueva ruralidad en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (inédito).

- Persson, T. & Tabellini, G. (2004). Political economics and public finance. En Auerbach, A. & Feldstein, M., (Eds.), *Handbook of public finance* (pp. 1549-1659). Amsterdam: North-Holland.
- Reardon, T., Berdegue, J. & Escobar, G. (2001). Rural non-farm employment and incomes in Latin America: Overview and implications. *World Development* 29(3), 15-59.
- Rebai, N. (2010). Agricultura comercial y resistencia territorial: Análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia de Azuay. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 1, 69-81.
- Renard, M. C. (1999). *Los intersticios de la globalización: un label (Max Havelaar) para los pequeños productores de café*. México: Departamento de Sociología Rural (México-Textcoco)-Universidad Autónoma de Chapingo.
- Reyes, E. V. (2013). *Las concesiones forestales comunitarias de Guatemala: de territorios en disputa a territorialidades ensambladas*. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Wageningen, Países Bajos.
- Ruiz, M. (2010). *La crisis agroalimentaria global y el nuevo ciclo de revueltas en la periferia mundial*. Recuperado de <http://www.rebellion.org>
- Schneider, S. (2006). Políticas públicas, pluriactividad e desenvolvimiento rural no Brasil. Ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Quito, 20-24 de noviembre.
- Schneider, S. & Niederle, P. A. (2007). From resistance to reaction: styles of farming and rural livelihood of family farms in the South of Brazil. *XXII Congress of the European Society for Rural Sociology: Abstracts*. The Netherlands: Wageningen (ESRS).
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines: An essay on entitlements and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Start, D. (2001). The Rise and fall of the rural non-farm economy: Poverty impacts and policy options. *Development Policy Review*, 19(4), 491-505.
- Stoian, David (2005). *Making the best of two worlds: Rural and peri-urban livelihood options sustained by non timber forest products from the Bolivian Amazon*. Turrialba, Costa Rica: CATIE.
- Tabellini, G. (2004). The role of the state in economic development. *Working Paper Series*, 265, IGIER, Bocconi University.
- Valente, M. (2010). *Energía: arrancan los agrocombustibles argentinos*. Recuperado con <http://www.ipsnoticias.net/2010/02/energia-arrancan-los-agrocombustibles-argentinos>
- Wilkinson, J. & Herrera, S. (2010). Biofuels in Brazil: Debates and impacts. *Journal of Peasant Studies*, 37(4), 749-768.
- Wilkinson, J., Reydon, B. & Di Sabatto, A. (2012). Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development*, 33(4), 417-438.
- Ziervogel, G. & Ericksen, P. J. (2010). Adapting to climate change to sustain food security. *WIRE's Climate Change (Advance Review)*, 1, 425-450.