

Un sólo caso de acaparamiento de tierras ya es demasiado. Grandes transacciones, acaparamiento y concentración de tierras en una frontera agropecuaria de América Latina

Seghezzo, L.^{a,b*}, Venencia, C.D.^b, Ortega Insaurralde, C.^a, y de Bremond, A.^c

^a Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO), Salta, Argentina.

^b Iniciativa Land Matrix (ILM), Punto Focal América Latina (PFAL), Salta, Argentina.

^c Centro para el Desarrollo y el Ambiente (CDE), Programa Global de la Tierra (GLP), Universidad de Berna, Suiza.

Resumen

Las adquisiciones de tierras a gran escala o “Grandes Transacciones de Tierras” (GTT) informadas durante las últimas dos décadas en la región del “Chaco” en la provincia de Salta, al Norte de Argentina, contribuyen al fenómeno de la expansión de la “frontera” agropecuaria, y también podrían interpretarse como un ejemplo más de la historia ambiental de la región en los dos últimos siglos. En este trabajo analizamos este caso utilizando un enfoque de investigación de métodos mixtos que combina herramientas empíricas y análisis de información cuantitativa dentro de un marco conceptual que se basa en la historia ambiental, los estudios agrarios críticos y la ecología política. Analizamos los datos recopilados por el Punto Focal América Latina (PFAL) de la Iniciativa Land Matrix (ILM) sobre las GTT que tuvieron lugar entre 2000 y 2020 en nuestra área de estudio, pero también en Argentina y en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Las GTT en nuestra área de estudio involucran más de 1.6 millones de hectáreas, con cultivos alimenticios y ganadería como las principales intenciones de inversión, representando más del 90% del área contratada. Observamos claras tendencias a la baja en términos del área total de tierra adquirida por año y el tamaño promedio de esas adquisiciones. Es muy probable que ambas tendencias se deban al efecto de variables globales como los precios de los productos agrícolas o a estrategias productivas de los actores privados y no tanto a la buena gobernanza de la tierra o la aplicación efectiva de las leyes ambientales por parte del Estado. Las tendencias decrecientes observadas pueden revertirse si cambian las variables globales y es posible que una nueva ola de GTT podría conducir nuevamente a situaciones de acaparamiento, concentración, desigualdad, falta de acceso a tierras, cambios de uso del suelo y conflictos socio-ambientales. Se necesitan esfuerzos urgentes de planificación a nivel nacional y local para aprovechar la ventana de oportunidad que presenta la aparente calma observada en el mercado global de tierras a fin de prevenir o minimizar una nueva fiebre por la tierra que podría ser peor que la anterior. También se necesitan acciones inmediatas para reducir los impactos socio-ambientales negativos acumulados de las GTT presentes y pasadas. Estamos convencidos de que un sólo caso de acaparamiento de tierras ya es demasiado, tanto desde el punto de vista ético como desde el punto de vista de los derechos de las personas que sufren las consecuencias negativas.

Introducción

Entre 2007 y 2008, la Universidad de Harvard invirtió en tierras agrícolas en Brasil a través de Harvard Management Company (HMC), su fondo de inversión registrado en Estados Unidos. Dado

* Autor de correspondencia: Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de Salta (UNSa), Avenida Bolivia 5150, A4408FVY Salta, Argentina. Email: Lucas.Seghezzo@conicet.gov.ar

que las adquisiciones de tierras agrícolas de HMC se realizan a través de estructuras comerciales complejas, la información sobre las tierras que posee y administra no siempre es fácilmente accesible. Sin embargo, se sabe que HMC adquirió 423.000 ha ubicadas en los estados de Piauí y Bahía, con intención de producir principalmente cultivos alimentarios y biocombustibles, a través de tres estructuras *offshore* que operan a través de tres diferentes operadores agroindustriales brasileños: Insole Agroindustrial SA, Gordian Bioenergy y Caracol Agropecuaria¹. La controversia causada por estas transacciones, de las cuales sólo una está en funcionamiento, ha colocado a HMC en el centro de una disputa mediática global, que parece haber llegado a un punto crítico en 2020². Los conflictos sociales, ambientales y financieros que se generaron con los habitantes locales han contribuido a la imagen negativa que tiene el fondo de inversión en la región. Informes locales denuncian desplazamiento y hostigamiento de comunidades rurales, restricciones en su acceso a recursos naturales como el agua y los bosques, e impactos ambientales severos relacionados con la deforestación del frágil ecosistema brasileño conocido como el “Cerrado”. Aludiendo dificultades financieras, HMC estaría tratando de reducir su posesión de tierras agrícolas en la región^{3,4}. En una declaración conjunta emitida el 23 de agosto de 2019⁵, algunos líderes de las comunidades locales, junto con estudiantes de la Universidad de Harvard, hicieron un llamamiento para resolver los conflictos sociales relacionados con las inversiones en tierras de HMC, denunciando al fondo por su “*acaparamiento de tierras por mil millones de dólares*”. En ese documento, también pedían a los administradores de la universidad que tomen medidas para resolver todos los conflictos asociados con estas tierras y para asegurar que las comunidades afectadas sean compensadas adecuadamente por cualquier daño que podrían haber sufrido. El comunicado también denunciaba que invertir en la agroindustria brasileña “*fomenta la deforestación de la selva amazónica y exacerba la catástrofe climática global. Harvard está ignorando su responsabilidad en el cuidado del ambiente y, una vez más, está eligiendo las ganancias sobre la salud y el bienestar de las personas y del planeta*”. Más información sobre estas transacciones se puede encontrar en la base de datos de Land Matrix (ver los casos [#6868](#), [#7955](#) y [#7956](#)).

Este caso es sólo uno de los innumerables ejemplos que podrían utilizarse para ilustrar el fenómeno de las Grandes Transacciones de Tierras (GTT) en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Muestra la naturaleza intrínsecamente controvertida de muchos problemas relacionados con la tierra y las complejidades asociadas con las inversiones en tierras a gran escala realizadas por empresas internacionales o nacionales en el “Sur global”. ¿Pero quién tiene razón? ¿Es posible, como afirma la Universidad de Harvard, abordar los desafíos de la escasez de agua, la deforestación, la mala calidad del suelo, el acaparamiento de tierras y los abusos de los derechos humanos y, al mismo tiempo, obtener ganancias en el mercado mundial de alimentos? En resumen, ¿son todas las inversiones en tierras necesariamente acaparamientos de tierras que conducen a una mayor concentración de tierras en menos manos, a menudo extranjeras?

Las GTT pueden conducir (o no) a una serie de posibles procesos y tendencias que incluyen acaparamiento de tierras, concentración y/o desigualdad de tierras, cambio de uso del suelo (CUS) y, finalmente, conflictos socio-ambientales (Figura 1). Una definición precisa de estos términos es

¹ Fuente: <https://www.grain.org/es/article/6079-el-fiasco-de-harvard-mil-millones-de-dolares-en-tierras-agricolas> (último acceso 7 de agosto de 2020).

² Fuente: <https://www.grain.org/en/article/6456-harvard-s-land-grabs-in-brazil-are-a-disaster-for-communities-and-a-warning-to-speculators> (último acceso 7 de agosto de 2020).

³ Fuente: <https://www.grain.org/es/article/6459-el-acaparamiento-de-tierras-de-harvard-en-brasil-es-un-desastre-para-las-comunidades-y-una-advertencia-para-los-especuladores> (último acceso 7 de agosto de 2020).

⁴ Fuente: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-06/harvard-s-foreign-farmland-investment-mess> (último acceso 7 de agosto de 2020).

⁵ Fuente: <https://medium.com/@DivestHarvard/as-amazon-burns-we-call-on-harvard-to-cess-its-investment-in-farmland-2c8d38616393> (último acceso 7 de agosto de 2020).

indispensable para comprenderlos correctamente y cuantificarlos como primer paso para prevenir o mitigar sus consecuencias negativas. Como se indica en la Figura 1, los resultados negativos de las GTT pueden atribuirse a la mera existencia de las adquisiciones de tierras como fenómeno socio-económico, o a una o más de las muchas características intrínsecas de estas adquisiciones, tales como el tamaño y número de dichas transacciones, la intención de las inversiones y su estado de implementación, el tipo de inversionistas involucrados y su país de origen, y la ubicación de las inversiones en contextos globales, regionales y locales, entre otras.

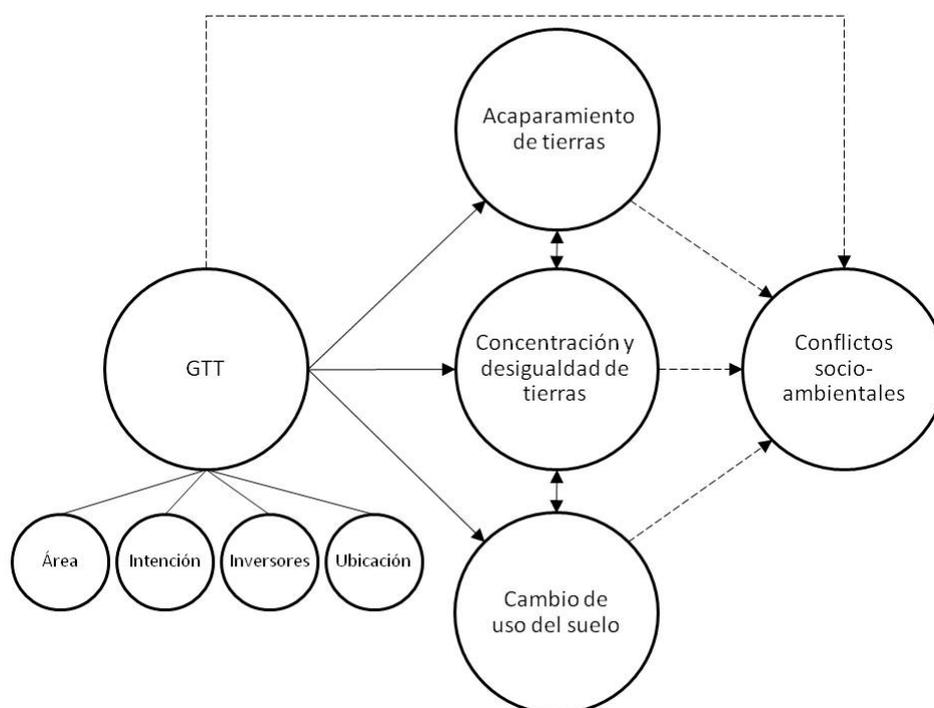


Figura 1. Posibles consecuencias de las Grandes Transacciones de Tierras (GTT). Área, Intención, Inversores y Ubicación son algunos de los atributos de una GTT en la base de datos de la Iniciativa Land Matrix (ILM).

Grandes Transacciones de Tierras (GTT)

La Iniciativa Land Matrix (ILM) es una iniciativa global e independiente de monitoreo que promueve una toma de decisiones más transparente y basada en evidencias concretas en relación al tema de las GTT que tienen lugar en países de ingresos bajos y medios de todo el mundo (Anseeuw *et al.*, 2013; Nolte *et al.*, 2016). La base de datos de Land Matrix contiene datos concretos a nivel nacional de las GTT, entre los que se incluyen quiénes son los inversores, para qué se utilizará la tierra y cuáles son los beneficios e impactos potenciales de dichas transacciones⁶. Al hacer que estos datos sean de libre acceso, Land Matrix contribuye al objetivo de mejorar la participación y el intercambio de información pública, facilitando la mejora continua de la base de datos sobre el tema. Land Matrix define a una transacción de tierras como cualquier intento, concluido o fallido, de adquirir tierras mediante compra, arrendamiento o concesión en países de ingresos bajos y medios. Para ser incluidas en la base global de datos de Land Matrix, las transacciones deben cumplir con los siguientes criterios: (1) implicar una transferencia de derechos de uso, control o propiedad de la tierra a través de la venta, arrendamiento o concesión; (2) haberse iniciado a partir del año 2000 en adelante; (3) cubrir un superficie de 200 ha o más; y (4) implicar algún grado de cambio de uso del suelo (muchas veces la tierra pasa de uso extensivo o prestación de servicios ecosistémicos a uso

⁶ Más información en: www.landmatrix.org.

comercial). En ciertos casos, hay transacciones que cumplen con criterios diferentes a los de la base de datos global, pero que pueden igualmente ser registradas a nivel regional o nacional tales como casos domésticos o para otras intenciones como la minería o la energía (Levien, 2011; Bebbington y Bury, 2013).

Acaparamiento de tierras

Las GTT se asocian comúnmente con el “acaparamiento de tierras”, que fue inicialmente definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como el proceso mediante el cual se adquiere una gran cantidad de tierra para producir alimentos con la participación de al menos un gobierno extranjero. El concepto se amplió posteriormente para incluir otros tipos de intenciones de inversión e inversores. Finalmente, el concepto también se centró en el establecimiento de “buenas prácticas” para prevenir o minimizar los impactos negativos en las comunidades locales y los ecosistemas de los países objetivo (Gómez, 2011). El acaparamiento de tierras contemporáneo debería definirse como “la captura del control de extensiones relativamente vastas de tierra y otros recursos naturales a través de una variedad de mecanismos y formas que involucran capital a gran escala que a menudo cambia la orientación del uso de recursos en carácter extractivo, ya sea para fines internacionales o nacionales, como respuesta del capital a la convergencia de las crisis alimentaria, energética y financiera, los imperativos de mitigación del cambio climático y las demandas de recursos de los nuevos centros de capital global” (Borras Jr. *et al.*, 2012, p. 851). Esta definición reconoce que el poder de controlar la tierra implica el control sobre otros recursos asociados, tales como el agua (Rulli *et al.*, 2013), y destaca el hecho de que diferentes actividades tienen diferentes requisitos de tierra para insumos de capital similares. No todas las GTT implican necesariamente acaparamiento de tierras, y esa es la razón principal por la que la ILM optó por utilizar sólo el primer término en sus documentos. Sin embargo, los datos de la base de datos de Land Matrix se pueden utilizar como base para estudios que busquen casos de acaparamiento y concentración de tierras, que son temas esencialmente políticos y están muy relacionados con el contexto local o regional.

Concentración de la tierra

Una tendencia paralela en América Latina, como en el resto del mundo, ha sido la concentración paulatina de la tierra en pocas manos, algo que está generando o agudizando conflictos sociales (ILC, 2011; Grain, 2014). Los impactos de la concentración de la tierra afectan el desarrollo económico y social de las áreas rurales y urbanas (Deininger y Squire, 1998; Oxfam, 2011; 2016). La concentración de la tierra significa que una pequeña proporción de propietarios posee una proporción relativamente alta de toda la tierra (productiva) disponible en un área determinada. Este es un proceso dinámico y tiene una fuerte dimensión temporal. Por lo tanto, la concentración de la tierra es más un proceso que un atributo geográfico o social de la tierra. Existe una creciente evidencia en todo el mundo de que reducir la concentración de la tierra tendría múltiples beneficios, ya que uno de los principales problemas agrarios surge de la monopolización de la tierra y las consecuencias sociales y ambientales de esta monopolización (Griffin *et al.*, 2002).

Desigualdad de la tierra

La desigualdad de la tierra, por otro lado, es ligeramente diferente de la concentración de la tierra. Un lugar puede ser muy desigual en términos de distribución de la tierra y, sin embargo, es posible que no se observe un proceso gradual de concentración de la tierra. Por el contrario, una distribución de la tierra muy equitativa puede cambiar, mediante concentración de la tierra, a una situación menos equitativa. Los índices de igualdad estandarizados, como el coeficiente de Gini para la distribución

de tierras (CGDT), podrían ser útiles para fines de comparación (Zheng *et al.*, 2013). El coeficiente de Gini se introdujo en economía para evaluar las desigualdades en la distribución del ingreso en una población determinada (Yitzhaki, 1979).

Materiales y métodos

Área de estudio

Nuestro estudio de caso específico fue una porción de la región del Chaco ubicada en la provincia de Salta, en el Norte de Argentina (en adelante “Chaco salteño”) (Figura 2). Nuestra área de estudio cubre casi 7 millones de hectáreas y es más grande que toda la República de Irlanda. El Chaco salteño también pertenece al llamado “Gran Chaco”, una región compartida por Bolivia, Paraguay, Brasil y Argentina que alberga el segundo bosque nativo más grande del continente sudamericano después del Amazonas (Bucher, 1982; Bucher y Huszar, 1999). El paisaje original del Chaco fue profundamente transformado por los pueblos originarios locales que usaban fuegos controlados con fines culturales y para promover el crecimiento de pastizales que sustentaran la vida silvestre (Gordillo, 2010). La biodiversidad en esta región sigue siendo muy alta a pesar de la deforestación de las últimas décadas. Los patrones de precipitación varían desde 800 mm en el Oeste hasta 550 mm en el Este. La ganadería y diferentes cultivos (como soja, maíz, trigo y sorgo, entre otros) son comunes en la región (Piccolo *et al.*, 2008).

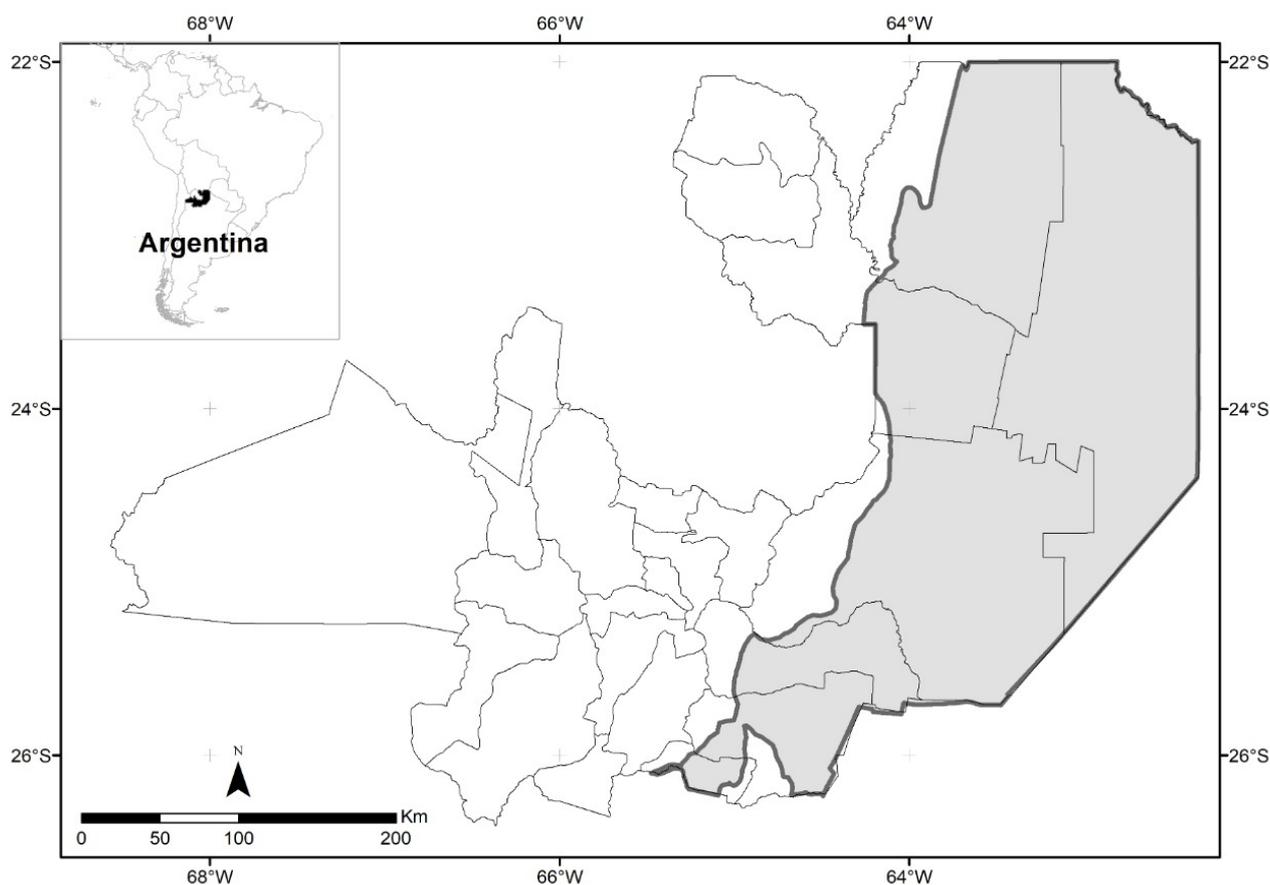


Figura 2. Área de estudio: la región del Chaco en la provincia Salta, en el Norte de Argentina (el “Chaco salteño”).

Fuentes de datos y métodos analíticos

Nuestro estudio utilizó un diseño de investigación cuantitativa que recurre a bases de datos globales y locales para caracterizar la magnitud de este fenómeno a diferentes escalas, con un enfoque más cualitativo y situado que busca ubicar las tendencias locales dentro de dinámicas políticas y económicas más amplias de cambio rural (Messerli *et al.*, 2014). Aplicamos un enfoque mixto de análisis de datos en el que combinamos diferentes estrategias analíticas para explorar datos cuantitativos con técnicas tanto cuantitativas como cualitativas (Small, 2011). Nuestro marco conceptual se basa en la historia ambiental, los estudios agrarios críticos y la ecología política. Analizamos los datos recopilados y procesados por el Punto Focal América Latina (PFAL) de la ILM (Venencia *et al.*, 2019). Los datos de nuestro estudio de caso se obtuvieron también de la base de datos catastral provincial y de sitios web, diarios, boletines de empresas y entrevistas semiestructuradas con algunos actores locales. Siguiendo las pautas establecidas por la ILM, también desarrollamos perfiles específicos de inversión en tierras para el Chaco salteño, Argentina y LAC en su conjunto. Estos “perfiles país” fueron útiles para realizar comparaciones entre escalas geográficas e identificar tendencias durante el período de estudio (2000 - 2020). La información sobre el uso de la tierra se obtuvo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina (Salas Barboza *et al.*, 2019). También estimamos una versión adaptada del CGDT para evaluar el grado de desigualdad de la tierra observado para la tierra adquirida por inversionistas nacionales y extranjeros en nuestra área de estudio. La estimación de nuestro CGDT de los inversores implicó el cálculo del área debajo de una curva de Lorenz construida con inversores como un proxy de la población y el tamaño actual bajo contrato como un proxy de los ingresos. Comparamos este valor con el coeficiente de Gini obtenido para Argentina y LAC para detectar diferencias, similitudes y tendencias regionales.

Resultados y discusión

GTT en el área de estudio

Según la información de la base de datos Land Matrix, las GTT actualmente involucran millones de hectáreas a escala global⁷. Este fenómeno también es de gran relevancia en regiones como LAC, en países como Argentina, e incluso en estudios de caso más pequeños como la región del Chaco salteño (Tabla 1).

Tabla 1. Grandes Transacciones de Tierras (GTT) en el período 2000 – 2020 a diferentes escalas. LAC: Latinoamérica y el Caribe.

GTT	Mundo	LAC	Argentina	Chaco salteño
Transacciones concluidas (≥ 200 ha)	3.307	756	224	121
Superficie actual bajo contrato (ha)	99.988.392	15.899.312	3.723.069	1.636.071
Superficie promedio bajo contrato (ha)	30.235	21.031	16.621	13.521
Superficie en operación (% de la superficie actual bajo contrato)	20,4%	63,8%	46,4%	36,5%

Los cálculos de esta tabla se realizaron para transacciones concluidas con tamaño actual bajo contrato ≥ 200 ha. También aplicamos los siguientes filtros: (a) el tamaño de la transacción original siempre fue igual o superior a 200 ha; (b) se excluyó la agricultura por contrato; (c) se excluyó la

⁷ Datos descargados de la base de datos de Land Matrix (www.landmatrix.org) el 20 de agosto de 2020.

minería y la extracción de petróleo/gas. La aplicación de diferentes filtros puede dar lugar a resultados diferentes. Algunas transacciones con un tamaño inicial adecuado fracasaron posteriormente, por lo que el tamaño actual bajo contrato podría ser menor de 200 ha o incluso cero. Como se ve en la Tabla 1, una proporción significativa de estos acuerdos está actualmente en operación, lo que significa que en algún momento la tierra estuvo sujeta a un cierto grado de CUS, con la excepción de las compras de tierras que ya estaban en producción. La ganadería y los cultivos alimenticios representan el 81,1% y el 91,5% de todas las intenciones de inversión en Argentina y el Chaco salteño, respectivamente, lo que evidencia un muy bajo grado de diversificación productiva en las GTT. El número de GTT en Argentina y el Chaco salteño alcanzó su punto máximo en 2007 y 2011, con picos más pequeños en otros años (Figura 3, arriba). Se observó un comportamiento ligeramente diferente para la superficie bajo contrato, especialmente con respecto al pico de 2007 (Figura 3, abajo).

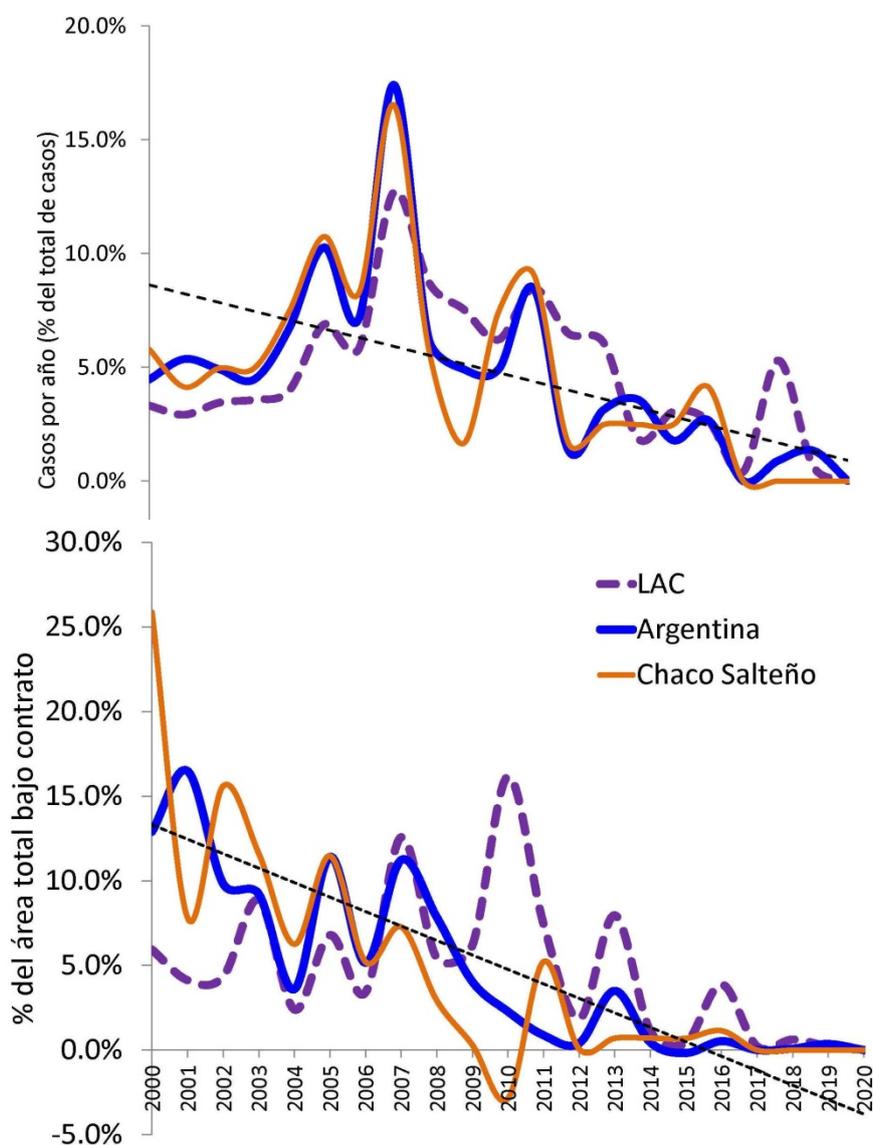


Figura 3. Número total de transacciones (arriba) y superficie total bajo contrato (abajo) para LAC, Argentina, y el Chaco salteño en los últimos 20 años. Regresiones lineales corresponden solamente al Chaco salteño.

La fiebre por la tierra en 2007 probablemente fue impulsada por una ley forestal nacional restrictiva que se estaba discutiendo en el Congreso en ese momento y que finalmente entró en vigencia en noviembre de ese año como Ley Nacional N°26.331 (La Ley de Bosques). El pico observado en 2011, sin embargo, parece más en línea con una tendencia también observada en otros países debido al aumento constante de los precios de los *commodities* agrícolas (Arezki *et al.*, 2013; Cotula, 2012; Giger *et al.*, 2019). Las transacciones de tierras que fracasaron en 2010 hicieron que el promedio de tierras bajo contrato para ese año fuera negativo. A juzgar por las líneas de tendencia indicadas en la Figura 3, es evidente que las transacciones de tierras disminuyeron de manera constante durante todo el período de estudio, especialmente en términos del área bajo contrato, con la excepción de los años indicados anteriormente. Las líneas de tendencia solo se muestran para el Chaco salteño, pero fueron similares para LAC y Argentina. También es evidente que las tendencias regionales en LAC tuvieron sólo un efecto modesto en las transacciones de tierras locales, como lo sugieren los picos en 2009 y 2013 en LAC, que fueron mucho más pequeños tanto en Argentina como en la región del Chaco salteño. Cabe señalar que, a excepción de los pequeños picos observados en la superficie de los contratos en 2011 (Chaco salteño) y 2013 (Argentina), el mercado de tierras ha sido poco activo en ambas regiones desde 2012. Esto podría atribuirse a varias razones: crisis económicas locales recurrentes, variables globales como los precios internacionales de los productos agrícolas, y cambios en las estrategias de producción de algunos actores privados locales (Zak *et al.*, 2008; Volante *et al.*, 2012). Las GTT en el Chaco salteño ocupan actualmente más de 1,6 millones de hectáreas, lo cual representa cerca de un cuarto del área de estudio (22,7%) y más de un tercio (39,5 %) de todas las tierras potencialmente productivas de la región (Figura 4). Como se aprecia en esta figura, las GTT van gradualmente sufriendo procesos de deforestación y CUS para fines productivos.

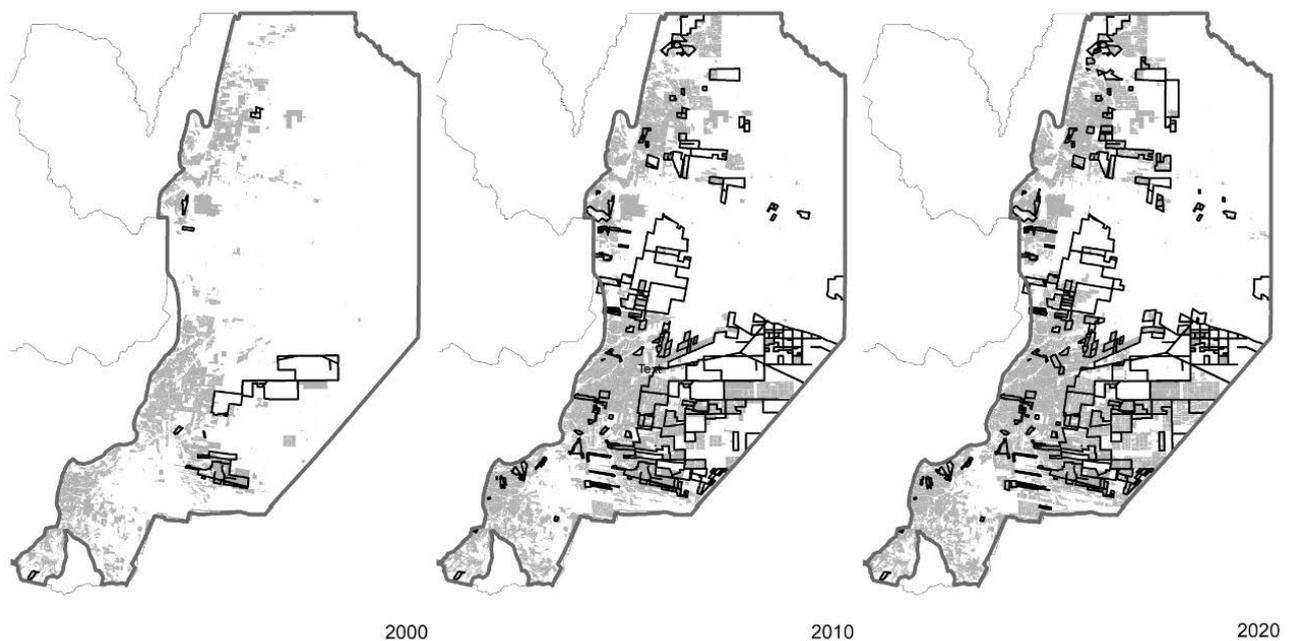


Figura 4. GTTs en el Chaco salteño en el período 2000-2020 (121 transacciones concluidas ≥ 200 ha). Áreas grises indican deforestación y cambio de uso del suelo (CUS)

Acaparamiento de tierras, concentración de tierras y desigualdad de tierras

No necesariamente todas las GTT del Chaco salteño se pueden catalogar como casos de acaparamiento de tierras, según se definió este concepto más arriba. Ésto depende en gran medida de

la relación entre las GTT y conflictos socio-ambientales actuales o potenciales. La disminución observada en GTT que se muestra en la Figura 3 tampoco significa que el acaparamiento de tierras sea cosa del pasado. Se necesita un análisis caso por caso para diferenciar adecuadamente los casos reales de acaparamiento de tierras de otras GTT menos problemáticas. Una tendencia análoga observada en los datos es que el tamaño promedio bajo contrato ha ido disminuyendo de manera constante en las tres escalas analizadas (Figura 5). Esta tendencia muestra claramente que la concentración de la tierra, como se definió anteriormente, también estaría en un proceso gradual de disminución en el tiempo, al menos para los casos registrados de GTT en la base de datos de Land Matrix. Es importante recordar aquí que importantes extensiones de tierra ya habían sido adquiridas antes del año 2000 y por lo tanto no son, estrictamente hablando, consideradas GTT en este estudio. En Argentina, este fenómeno podría estar relacionado con el hecho de que los inversionistas nacionales han estado muy activos en el país durante las últimas dos décadas, particularmente en términos del número de transacciones de tierras involucradas, pero con una superficie promedio relativamente pequeña. Los inversores extranjeros concentran sus esfuerzos en un menor número de transacciones pero con un área de contratos mucho mayor. El tamaño promedio bajo contrato para inversionistas de Malasia (1 transacción), por ejemplo, fue 38,4 veces mayor que el tamaño promedio bajo contrato para todos los inversionistas nacionales en Argentina (183 acuerdos). Esta proporción desciende a 3,4 veces mayor en el Chaco salteño entre España (1 transacción), el país con mayor tamaño promedio bajo contrato en esta región, e inversores nacionales (127 operaciones)⁸.

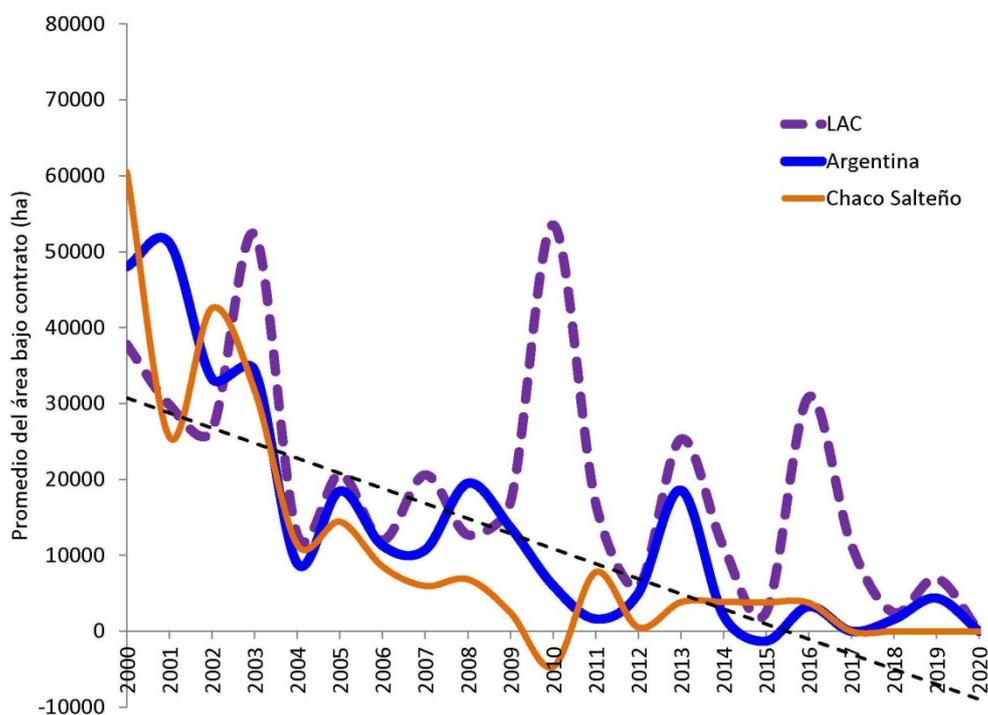


Figura 5. Superficie promedio bajo contrato en los últimos 20 años. Regresión lineal para el Chaco salteño se indica con líneas de puntos.

Estas cifras apuntan a diferentes enfoques de inversión entre inversores nacionales y transnacionales. Se podría decir que la concentración de la tierra, como muchos otros problemas relacionados con la

⁸ Cuando una transacción tiene más de un país inversor, Land Matrix asigna esa transacción a todos los países involucrados, por lo que el total de transacciones por países puede ser mayor que el número real de transacciones identificadas.

tierra, no solo está impulsada por las GTT y que sacar conclusiones basadas sólo en estos datos podría ser engañoso (Edelman, 2013). Aunque estas objeciones son válidas, las adquisiciones de tierras son probablemente la única forma legal para que las empresas y los inversores privados aumenten de forma significativa y permanente sus tierras. Por lo tanto, una fuente de datos relativamente confiable, independiente y validada internacionalmente sobre adquisiciones de tierras puede ser una forma válida, si no perfecta, de analizar el fenómeno de la concentración de tierras y promover una agenda de derechos de acceso a la tierra basada en evidencias concretas y no en preconceptos o información sesgada.

Un indicador adicional que puede ayudar a arrojar algo de luz sobre el tema de la concentración de tierras es el CGDT medido para tierras adquiridas por inversionistas extranjeros y nacionales en nuestra área de estudio. Este índice no mide directamente la concentración de la tierra, pero es un indicador de desigualdad en el acceso a la tierra. Si el CGDT medido sólo para nuevas inversiones es significativamente más alto que el CGDT previo medido para toda la región, se podría argumentar que esas inversiones están aumentando la desigualdad de la tierra. En nuestro trabajo, los CGDT calculados sólo para GTT fueron 0,72 para el Chaco salteño, 0,74 para Argentina y 0,80 para LAC. Por lo tanto, la desigualdad de los inversores es más baja en el Chaco salteño y más alta para LAC en su conjunto, con el valor para Argentina en el medio. Según un informe de Oxfam (2016) con datos de la FAO, América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución de la tierra. El coeficiente de Gini para la tierra es de 0,79 para América Latina en su conjunto, 0,85 para América del Sur y 0,75 para América Central. Nuestro CGDT medido para GTT en LAC (0,80), fue sorprendentemente similar al coeficiente de Gini calculado para América Latina en su conjunto por Oxfam (0,79). Por lo tanto, incluso si la tendencia decreciente observada en la concentración de la tierra en las últimas dos décadas para los GTT podría ser cierta, nuestros resultados también sugieren que, en promedio, los inversores reprodujeron y posiblemente ayudaron a perpetuar la desigualdad de tierras existente con anterioridad. La desigualdad de la tierra en el Chaco salteño y el país seguramente fue preexistente a la mayoría de las GTT analizadas en este trabajo. Por lo tanto, sería erróneo atribuir esta situación únicamente a las GTT cuando el responsable último es, en definitiva, el Estado nacional, provincial o local. Sin embargo, el poder político y económico ejercido por las grandes empresas, ya sean nacionales o transnacionales, posiblemente se amplifica en el Sur global, donde los discursos oficiales a menudo sostienen que sólo las inversiones externas impulsarán las frágiles economías locales y donde las instituciones gubernamentales suelen ser débiles e incluso corruptas. Por lo tanto, a los inversores también se les debe asignar cierta responsabilidad por su papel en la consolidación de la distribución injusta de la tierra en la región. Se ha demostrado que esta versión del índice de Gini pasa por alto las desigualdades entre los propietarios de tierras y los sin tierra en un país (Deininger y Squire, 1998). De hecho, los agricultores sin tierra y las comunidades indígenas sin una tenencia segura de la tierra ni siquiera se consideran en el cálculo. Por lo tanto, aunque el CGDT puede brindar información valiosa, debe tomarse con cautela, ya que este índice por sí solo difícilmente captará todas las sutilezas de la distribución de la tierra y la desigualdad en un área determinada.

Implicancias para el cambio de uso del suelo (CUS) y los conflictos socio-ambientales

Las GTT de las últimas dos décadas en el Chaco salteño pueden verse como el ejemplo más reciente de tendencias más generales de la historia ambiental de toda la región del Chaco en los últimos dos siglos. Esta historia es un caso local paradigmático de la expansión de la frontera global de producción de *commodities* desde el final del período colonial y el inicio de la llamada “*edad de oro del desarrollo basado en recursos*” (Barbier, 2011), que se caracterizó por ciclos sucesivos de acaparamiento de tierras, concentración de tierras y CUS. La región del Chaco en general, y la provincia de Salta no fue una excepción, ha sido vista, desde la época colonial, como una frontera

militar y misionera que necesitaba ser “expandida” sobre tierras ocupadas por pueblos indígenas (Braunstein y Miller, 1999). Desde mediados del siglo XVIII y durante el XIX, la colonización de la frontera oriental de Salta avanzó a través de varios mecanismos en un proceso general de privatización y ocupación de tierras indígenas para la ganadería extensiva combinada con la explotación de su fuerza de trabajo, principalmente en plantaciones de caña de azúcar (Teruel y Fandos, 2009). Este proceso concluyó con las campañas militares del Estado nacional argentino conocidas como las “Campañas al Desierto Verde” (Chaco, 1884-1917) y conceptualizadas como un genocidio indígena (Delrio *et al.*, 2010). En las primeras décadas del siglo XX, el desarrollo del sistema ferroviario permitió la intensificación de la colonización basada en actividades como la ganadería extensiva, la tala y la extracción de petróleo, lo que inició un proceso de degradación ambiental por sobrepastoreo y deforestación (Sawers, 2000). Desde la década de 1970, el desarrollo de infraestructura en la región permitió la expansión agrícola (Murgida *et al.*, 2014). En las últimas décadas del siglo XX, esta frontera ha estado cada vez más determinada por procesos ligados a la agricultura y la producción ganadera extensiva o intensiva en grandes explotaciones cada vez más capitalizadas. Todos estos procesos históricos superpuestos de control de la tierra contribuyeron a la configuración de un paisaje de tenencia de la tierra altamente problemático y una tendencia a largo plazo hacia la concentración y la desigualdad de la tierra (Murmis y Murmis, 2012; Slutzky, 2008). Como se muestra en este documento, las intenciones de inversión relacionadas con la agricultura y la ganadería continúan siendo predominantes en las primeras décadas del siglo XXI, sólo que ahora estos productos se ven cada vez más como *commodities* para el mercado global. Como se discutió en otro trabajo (Seghezzo *et al.*, 2011), conceptos contemporáneos como “desarrollo” o “progreso”, todavía hoy, como en la época colonial, dependen de la acumulación de riqueza y poder vinculada a la posesión de la tierra por parte de las élites políticas y económicas. Si bien es posible que los actores hayan cambiado, ya que se observa una gran cantidad de inversores internacionales que antes no existían, su comportamiento parece reflejar realidades preexistentes sobre el terreno, en términos de su contribución o perpetuación de situaciones de desigualdad territorial e injusticia ambiental, como lo muestra el CGDT calculado en este trabajo.

La deforestación y el CUS con fines de producción no es algo que suceda de la noche a la mañana después de que se adquiere una determinada parcela. De hecho, podría haber una cantidad de tiempo significativa entre la compra y el CUS. Sin embargo, se puede asegurar que la mayoría, si no toda la tierra comprada con intenciones de inversión distintas de la conservación o el manejo forestal sostenible, tarde o temprano, será sometida a un cierto grado de CUS. De hecho, como se muestra en la Tabla 1, una proporción significativa de las tierras bajo contrato ya están en operación en LAC en su conjunto (63,8%), en Argentina (46,4%) y en la región del Chaco salteño (36,4%). Una discusión más detallada de las tendencias recientes en deforestación y CUS en el área de estudio se puede ver en Volante *et al.* (2016) y Volante y Seghezzo (2018). Se podría decir que probablemente la consecuencia más indeseable del CUS es su potencial para generar o exacerbar conflictos socioambientales. Como indican Salas Barboza *et al.* (2019), casi la mitad de las transacciones realizadas en la región del Chaco salteño estaban relacionadas con uno o más tipos de conflictos socioambientales. Se identificaron 80 conflictos socioambientales en curso y potenciales en la región del Chaco salteño, en su mayoría relacionados con la tenencia de la tierra y el acceso a las tierras públicas, pero también con la deforestación legal o ilegal, los desplazamientos forzados o el maltrato o abuso de los trabajadores rurales (Díaz Paz *et al.*, 2018; Ribot y Peluso, 2003). La mayoría de los conflictos estuvieron asociados a inversiones en agricultura y ganadería, lo que no es de extrañar ya que estas dos actividades acaparan la mayor parte de las inversiones en esta área. El hecho de que los inversionistas nacionales jueguen un papel significativo en Argentina y la región del Chaco salteño tiene importantes implicaciones económicas y políticas y no debe pasarse por alto al analizar los problemas de la tierra, no sólo en este país sino en todos los países de LAC.

Considerando la historia ambiental de la región, las tendencias observadas en las variables analizadas en este estudio parecen responder más a fenómenos globales que a una buena gobernanza de la tierra a nivel local o la aplicación efectiva de las leyes ambientales existentes, de manera similar a lo que se informó en Volante y Seghezzi (2018) para el caso de la deforestación y el cambio de uso de la tierra, dos fenómenos que están directamente relacionados con las GTT. Los cambios de las estrategias productivas de algunos actores importantes del sector productivo también podrían estar afectando la compra directa de tierras. En particular, los denominados “pools de siembra”, que fueron muy activos en la década de 1990⁹, ya habían disminuido significativamente a mediados de la década del 2000, con un resurgimiento de los pequeños inversores agropecuarios¹⁰. Las grandes empresas de agronegocios parecen estar concentrando su interés en la adquisición de los productos generados en campos no propios, focalizando su participación en las etapas de comercialización y exportación de esta cadena global de producción. Este fenómeno es difícil de detectar con información contenida en la base de datos de Land Matrix y un estudio serio sobre el mismo exige la utilización de fuentes de datos diferentes y metodologías más apropiadas.

Así contextualizados, la relevancia de los resultados presentados en este trabajo reside en que la reducción en las GTT podría ser una ventana de oportunidad para la planificación y una manera de prevenir o evitar una próxima ola de acaparamiento de tierras, algo que no es imposible que ocurra una vez que el mundo se recupere de la crisis económica inducida por el COVID-19. Esta posible nueva ola probablemente coincidirá con un renovado impulso de los gobiernos nacionales y provinciales para aumentar las exportaciones agrícolas y contrarrestar los efectos de la crisis económica. En cualquier caso, nuestro análisis brinda información a los actores locales sobre los fenómenos que ocurren en sus territorios y puede ayudar a empoderar sus luchas contra la expansión no planificada de la frontera agrícola en la región del Chaco y en el resto del país. También estamos convencidos de que cualquier iniciativa de incidencia política sobre temas relacionados con la tierra se verá legitimada y potenciada si se basa en datos rigurosos provenientes de múltiples fuentes y análisis científicos completos de la realidad local, ya que sólo así se podrá contribuir a una gobernanza responsable de la tierra basada en la evidencia y centrada en las personas.

Sean cuales sean las causas de la disminución observada en las GTT y la concentración de tierras en la región del Chaco salteño, creemos que no hay lugar para la complacencia por al menos dos razones. Por un lado, muchos de los impactos socio-ambientales negativos acumulados de las GTT pasadas y de los fenómenos de concentración de tierras que ocurrieron en las últimas décadas y también en tiempos históricos previos, continúan vigentes hasta el día de hoy y exigen políticas de reparación y compensación independientemente de que esos fenómenos tengan una velocidad de cambio diferente en la actualidad. Por otro lado, el hecho de que todavía se verifiquen situaciones de apropiación y acaparamiento de tierras, así se trate de un sólo caso, es inaceptable tanto desde el punto de vista ético como desde el punto de vista de los derechos de las personas que sufren las consecuencias sociales y ambientales negativas.

Conclusiones

En la región del Chaco salteño, en el Norte de Argentina, 121 GTT involucran actualmente más de 1,6 millones de hectáreas, con casi el 40% de esa área ya en producción. La ganadería y los cultivos alimenticios representan más del 90% de la superficie total actual bajo contrato, con otras

⁹ Diario “La Nación”, Buenos Aires, Argentina, 20 de enero de 1996: <https://www.lanacion.com.ar/economia/arrollador-avance-de-los-pools-de-siembra-nid167172/> (último acceso 13 de octubre de 2020).

¹⁰ Diario “La Nación”, 6 de noviembre de 2015: <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/los-pools-de-siembra-caida-reinversiony-con-nuevos-jugadores-nid1842704/> (último acceso 13 de octubre de 2020).

intenciones de inversión como la producción de productos agrícolas no alimentarios o la conservación, entre otras, jugando papeles menores en términos de área ocupada.

El número de GTT tanto en Argentina como en el Chaco salteño mostró picos en diferentes años, pero se observó una clara tendencia decreciente durante las últimas 2 décadas. Se identificó la misma tendencia decreciente para la superficie promedio de los contratos. Ambas tendencias pueden atribuirse más a variables globales y a estrategias productivas de actores privados que a la buena gobernanza de la tierra o a la aplicación efectiva de las leyes ambientales. Por lo tanto, si las variables globales cambian, es más probable que se produzca una nueva ola de GTT y una mayor intensificación de fenómenos como el acaparamiento de tierras, la concentración de tierras, la desigualdad de tierras, el CUS y, eventualmente, conflictos socio-ambientales.

Argumentamos en este trabajo que las GTT registradas durante las últimas dos décadas en el Chaco salteño son el ejemplo más reciente de tendencias a largo plazo de la historia ambiental de la región en los últimos dos siglos. Esta historia se puede explicar como un caso local de expansión de la frontera agrícola global.

Se necesitan esfuerzos urgentes de planificación a nivel nacional y local para aprovechar la ventana de oportunidad que presenta la aparente calma observada en el mercado global de tierras a fin de prevenir o minimizar una nueva ola de acaparamiento que podría ser peor que la precedente. También se necesitan acciones inmediatas para reducir los problemas socio-ambientales asociados con las GTT actuales o pasadas. Creemos que es necesario insistir en la necesidad de evitar siempre las consecuencias sociales y ambientales negativas de las GTT, incluso en el caso de que la intensidad de este fenómeno disminuya en el tiempo, porque un sólo caso de acaparamiento de tierras ya es demasiado.

Agradecimientos

Este trabajo se realizó en el PFAL de la ILM. Uno de los autores tiene una beca del “Land Matrix Ph.D. Programme” financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC), el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania (BMZ), y la Comisión Europea. Dos de los autores pertenecen al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

Referencias

- Anseeuw, W., Lay, J., Messerli, P., Giger, M., y Taylor, M. (2013). Creating a public tool to assess and promote transparency in global land deals: the experience of the Land Matrix. *Journal of Peasant Studies* **40**(3), 521-530.
- Arezki, R., Deininger, K., y Selod, H. (2013). What drives the global “land rush”? *The World Bank Economic Review* **29**(2), 207-233.
- Barbier, E. (2011). *Scarcity and frontiers: how economies have developed through natural resource exploitation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bebbington, A. y Bury, J. (eds.) (2013) *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil and gas in Latin America*. Austin, USA: University of Texas Press.
- Borras Jr., S.M., Franco, J.C., Gómez, S., Kay, C., y Spoor, M. (2012). Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies* **39**(3-4), 845-872.

- Braunstein, J. y Miller, E.S. (1999). Ethnohistorical introduction. In: Miller, E.S. (ed.), *Peoples of the Gran Chaco*, 1-22, Westport, Connecticut, USA: Bergin & Garvey.
- Bucher, E.H. (1982). Chaco and Caatinga – South American arid savannas, woodlands and thickets. In Huntley, B.J. and Walker, B.H. (eds.), *Ecology of tropical savannas*, Ecological Studies **42**, 48-79, Berlin and Heidelberg, Germany, New York, USA: Springer-Verlag.
- Bucher, E.H. y Huszar, P.C. (1999). Sustainable management of the Gran Chaco of South America: Ecological promise and economic constraints. *Journal of Environmental Management* **57**, 99-108.
- 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* **39**, 649-680.
- Deininger, K. y Squire, L. (1998). New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics* **57**, 259-287.
- Delrio, W., Lenton, D., Musante, M., Nagy, M., Papazian, A., y Pérez, P. (2010). Discussing indigenous genocide in Argentina: Past, present, and consequences of Argentinian State policies toward native peoples. *Genocide Studies and Prevention* **5(2)**, 138-159.
- Díaz Paz, W.F., Salas Barboza, A.G.J., Venencia, C.D., Agüero, J.L., y Seghezzo, L. (2018). Conflictos socio-ambientales vinculados a las grandes transacciones de tierras en la región del Chaco salteño. En *Actas XLI Reunión de la Asociación Argentina de Energías Renovables y Ambiente (ASADES)* **6**, 08.221-08.230.
- Edelman, M. (2013). Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. *The Journal of Peasant Studies* **40(3)**, 485-501.
- Giger, M., Nolte, K., Anseeuw, W., Breu, B., Chamberlain, W., Messerli, P., Oberlack, C., y Haller, T. (2019). Impacts of large-scale land acquisitions on common-pool resources. Evidence from the Land Matrix. En: Tobias Haller, et al. (eds.), *The Commons in a Glocal World: Global Connections and Local Responses*, 257-279. Milton Park, UK: Taylor & Francis.
- Gómez, S. (2011). *Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Food and Agriculture Organization (FAO).
- Gordillo, G. (2010). Historias de los bosques que alguna vez fueron pastizales: la producción de la naturaleza en la frontera argentino-paraguaya. *Población & Sociedad* **17**, 59-79.
- GRAIN (2014). *Hungry for land. Small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland*. GRAIN Report. Barcelona, Spain: GRAIN.
- Levien, M. (2011). Special economic zones and accumulation by dispossession in India. *Journal of Agrarian Change* **11(4)**, 454-83.
- Liu, Y., Xie, M., y Ding, Y. (2004) The comparison and thinking on the method of Gini coefficient. *Statistics and Decision* **9**, 15-16.
- Messerli, P., Giger, M., Dwyer, M.B., Breu, T., y Eckert, S. (2014). The geography of large-scale land acquisitions: Analysing socio-ecological patterns of target contexts in the global South. *Applied Geography* **53**, 449-459.
- Murgida, A.M., González, M.H., y Tiessen, H. (2014). Rainfall trends, land use change and adaptation in the Chaco salteño region of Argentina. *Regional Environmental Change*, DOI: 10.1007/s10113-013-0581-9.
- Murmis, M. y Murmis, M.R. (2012). Land concentration and foreign land ownership in Argentina in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies* **33(4)**, 490-508.
- Oxfam (2011). *Land and power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. Oxford, UK: Oxfam.
- Oxfam (2016). *Unearthed: land, power and inequality in Latin America*. Oxford, UK: Oxfam.
- Piccolo, A., Giorgetti, A., y Chávez, M. (2008). *Zonas agroeconómicas homogéneas Salta-Jujuy*. Salta, Argentina: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Ribot, J.C. y Peluso, N.L. (2003). A theory of access. *Rural Sociology* **68**, 153-181.

- Rulli, M.C., Saviori, A., y D'Odorico, P. (2013). Global land and water grabbing. *Proceedings of the National Academy of Sciences* **110(3)**, 892897.
- Salas Barboza, A.G.J., Cardón Pocoví, J.M., Venencia, C., Huaranca, L.L., Agüero, J.L., Iribarnegaray, M.A., Escosteguy, M., Volante, J.N., and Seghezzo, L. (2019). Ten years of contested enforcement of the Forest Law in Salta, Argentina. The role of land-change science and political ecology. *Journal of Land Use Science*. DOI: 10.1080/1747423X.2019.1646333.
- Sawers, L. (2000). Income distribution and environmental degradation in the Argentine interior. *Latin American Research Review* **35**, 3-33.
- Slutzky, D. (2008). *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Seghezzo, L., Volante, J.N., Paruelo, J.M., Somma, D.J., Buliubasich, E.C., Rodríguez, H.E., Gagnon, S., y Hufty, M. (2011). Native forests and agriculture in Salta (Argentina) conflicting visions of development. *The Journal of Environment & Development* **20(3)**, 251-277.
- Small, M.L. (2011). How to conduct a mixed methods study: recent trends in a rapidly growing literature. *Annual Review of Sociology* **37**, 57-86.
- Teruel, A. y Fandos C. (2009). Procesos de privatización y desarticulación de tierras indígenas en el norte de Argentina en el siglo XIX. *Revista Complutense de Historia de América* **35**, 233-255.
- Venencia, C., Agüero, J.L., Salas Barboza, Ariela G. J., y Seghezzo, L. (2019). Land Matrix y las grandes transacciones de tierras en América Latina y el Caribe. En: Constantino, A., (ed.), *Fiebre por la tierra. Debates sobre el land grabbing en Argentina y América Latina*, 79-95. Buenos Aires, Argentina: El Colectivo.
- Volante, J.N., Mosciaro, M.J., Gavier-Pizarro, G.I., y Paruelo, J.M. (2016). Agricultural expansion in the Semi-arid Chaco: Poorly selective contagious advance. *Land Use Policy* **55**, 154-165.
- Volante, J.N. y Seghezzo, L. (2018). Can't see the forest for the trees: can declining deforestation trends in the Argentinian Chaco region be ascribed to efficient law enforcement? *Ecological Economics* **146**, 408-413.
- Volante, J.N., Alcaraz-Segura, D., Mosciaro, M.J., Viglizzo, E.F., y Paruelo, J.M. (2012) Ecosystem functional changes associated with land clearing in NW Argentina. *Agriculture, Ecosystems and Environment* **154**, 12-22.
- Yitzhaki, S. (1979). Relative deprivation and the Gini Coefficient. *The Quarterly Journal of Economics* **93**, 321-324.
- Zak, M.R., Cabido, M., Cáceres, D., y Díaz, S. (2008). What drives accelerated land cover change in central Argentina? Synergistic consequences of climatic, socioeconomic, and technological factors. *Environmental management* **42(2)**, 181-189.
- Zheng, X., Xia, T., Yang, X., Yuan, T., y Hu, Y. (2013). The Land Gini Coefficient and its application for land use structure analysis in China. *PLoS ONE* **8(10)**, 76165.