

# Dinámica espacial del proceso de extranjerización de la tierra en la Patagonia

**Alberto Vazquez**

*GIGAT - IGEOPAT - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco*

**Marcelo Sili**

*CONICET - Universidad Nacional del Sur*

## **Resumen**

En las últimas dos décadas se produjo en la Patagonia argentina un fuerte proceso de compra de tierras por parte de inversores extranjeros, situación que ha debido ser regulada a través de nuevas normativas legales de nivel nacional y provincial. Las compras de tierras han seguido un patrón espacial de acuerdo con la lógica de uso que los nuevos inversores han planteado, ya sea para la realización de actividades ganaderas tradicionales, para la realización de actividades mineras, o para nuevos emprendimientos turísticos, sólo en casos donde el uso futuro de las tierras no ha sido muy claro por parte de los nuevos inversores, el patrón espacial es muy incierto y fragmentario. No obstante, más allá de estas lógicas espaciales, los procesos de cambio muestran un proceso de concentración en la propiedad de las tierras en manos de estos inversores externos.

Palabras clave: *Patagonia argentina, extranjerización de tierras, lógicas espaciales*

## **Abstract**

In the last two decades, a strong process of land purchase by foreign investors took place in the Argentine Patagonia which had to be regulated through new national and provincial legal regulations. Land purchases have followed a spatial pattern according to the logic of use raised by the new investors, whether for the performance of traditional livestock activities, mining activities or new touristic entrepreneurship. Only in cases where the future use of the lands has not been clearly defined by the new investors, the spatial pattern is very uncertain and fragmentary. However, beyond these spatial logics, the processes of change show a process of concentration in the ownership of the lands in the hands of these external investors.

Keywords: *Argentine Patagonia, transfer of lands to foreigners, spatial logics*

## Introducción

Los cambios económicos y productivos de los últimos veinte años en Argentina han generado profundas transformaciones en los sistemas productivos agropecuarios y también en las estructuras agrarias (Sili 2005). Un ejemplo claro de ello es la situación de la Patagonia argentina, el profundo declive ganadero ovino extensivo producto de los bajos precios de la lana, la variabilidad climática, el conflicto socio-ecológico (desertificación) y el impacto de erupciones volcánicas, generó la quiebra de cientos de empresas agropecuarias y por ende una profunda reestructuración agraria. Así se calcula que en el período inter-censal agropecuario 1988-2002 se redujo en más del 20 por ciento el número de explotaciones agropecuarias, siguiendo la misma tendencia que el promedio nacional (Daggoto 2008).

Esta crisis del sector agropecuario generó una oferta muy importante de tierras, que tuvo como contraparte la demanda por parte de actores de origen urbano y/o externo con la intención de adquirir tierras tanto para la producción, la reserva de valor, la recreación o en algunos casos la conservación, dependiendo del tipo de tierras, su localización, el entorno natural y sus aptitudes productivas (Sili y Soumoulou 2011). Esta demanda de tierras fue también incentivada por el discurso de los empresarios inmobiliarios, quienes enaltecían las virtudes y las posibilidades de diversificación de usos y explotación de estas tierras, en su mayoría pequeñas y medianas estancias de las mesetas centrales de Santa Cruz y Chubut, dirigiendo sus propuestas a inversores externos, que gracias a las nuevas oportunidades que brindan las comunicaciones, tienen mayores posibilidades de controlar las mismas desde otros lugares, incluso desde países lejanos (Haesbaert 2007, Vazquez 2015). Más allá de la promoción realizada para la venta de estas tierras, no todas las adquisiciones por parte de extranjeros son iguales, al contrario, existen diferentes objetivos e intencionalidades, lo cual tiene que ver con las características específicas de los territorios.

El objetivo de este trabajo es poner en evidencia esta dinámica de adquisición de tierras por parte de extranjeros en la Patagonia argentina, poniendo el foco en las estrategias de compras y su despliegue espacial, en función del uso que los nuevos propietarios desean hacer de las mismas. Se pretende mostrar como las compras de tierra por parte de extranjeros sigue un patrón espacial bien claro que está definido por el tipo de uso posible que los inversores le van a dar a dichas explotaciones. En los casos que los criterios de uso no estén lo suficientemente claros por parte de los nuevos inversores, la adquisición de tierras sigue un patrón espacial más fragmentario y un uso posterior muy incierto que a priori no garantiza la sostenibilidad financiera de las inversiones realizadas.

Para la realización de este análisis se toma como referencia la zona central y costera de la provincia de Santa Cruz en la Patagonia argentina, zonas tradicionalmente ganaderas y en las últimas décadas también ligadas a la minería (Mapa 1). Para poder comprender estas lógicas en la adquisición de tierras por parte de inversores extranjeros será necesario en primer lugar presentar el marco conceptual, los antecedentes y las regulaciones de la compra de tierras en la Argentina, luego en segundo lugar se analizará la dinámica de extranjerización de tierras en general en la Patagonia, para entrar en tercer lugar a analizar las modalidades espaciales resultantes de la compra de tierras en la zona central de dicha región.



Mapa 1. Localización de la zona de análisis. Fuente: elaboración propia.

### Marco conceptual, antecedentes y regulaciones del proceso de extranjerización de la tierra

El fenómeno de acaparamiento de tierras a nivel global y en la Patagonia en particular debe entenderse como parte de la dinámica de acumulación capitalista en el contexto de la globalización de la economía, con la producción y el consumo organizados a escala planetaria. La globalización entendida por Santos (1993) como una etapa suprema de la internacionalización en la que se incorporan todos los lugares e individuos al sistema-mundo, supone “la transformación de los territorios nacionales en espacios nacionales de la economía internacional” (Santos 1993: 71), y por ende supone la integración de los espacios nacionales y locales en la dinámica económica global.

Tal como lo señala Harvey (2005), desde los años 70 se observa una creciente expansión geográfica del capital, desde los espacios centrales, especialmente América del Norte y Europa, hacia las periferias, como respuesta a una sobreacumulación de los excedentes productivos y financieros de los principales sistemas territoriales. Harvey considera que esa sobreacumulación es un problema crónico y contradictorio del capital global, porque los espacios de la periferia que se dinamizan, como son las regiones metropolitanas dinámicas de América del Sur (San Pablo, Buenos Aires, México, etc.), o las regiones productoras de commodities (Pampa Argentina, Matto Grosso do Sul, etc.), generan excedentes que nuevamente son absorbidos a través de la expansión geográfica, con los consabidos casos de expansión de la frontera agraria, o el desarrollo industrial de ciudades medias. La expan-

sión del capital de los últimos años tiene como protagonistas principales a nuevos centros del capital global, en especial a los países BRICs (Brasil, Rusia, India y China), y a países de ingresos medios (Argentina, Nigeria, Tailandia, Colombia, etc.) que buscan nuevas oportunidades de inversión en una coyuntura internacional caracterizada por la coexistencia de múltiples crisis (alimentaria, energética, ambiental y financiera) (Borras *et al.* 2013).

Este proceso expansivo del capital se expresa en una nueva división territorial del trabajo con profundas consecuencias en la región: “En el período de la globalización ocurren bruscos cambios de funciones en el territorio que significan, al mismo tiempo transformaciones regionales. Se rompen los equilibrios precedentes y cambia el contenido de los lugares y del territorio como un todo. De allí la relevancia de entender como se implantan en la región los datos del período actual...” (Silveira 2009: 436). Claramente los espacios latinoamericanos se incorporan en esta lógica de expansión del capital a través de “cadenas de producción extrovertidas”, en las fases ligadas a la apropiación de la naturaleza, y/o en redes de consumo de lugares y paisajes.

Es dentro de ese marco político y económico en donde se produce la acumulación de tierras a partir de adquisiciones por parte de actores extranjeros, por un lado, mediante las transacciones entre privados (personas físicas o jurídicas) y, por otro, mediante transacciones con participación de gobiernos como compradores o facilitadores. Esto ha sido muy evidente en el caso de América Latina donde los gobiernos facilitaron la adquisición de tierras a otros países o empresas bajo el discurso de la atracción de capitales para el desarrollo nacional, discurso claramente inscripto dentro de las políticas neoliberales de los años 90, pero también en las políticas neodesarrollistas de principios de siglo en la región.

Todos estos procesos de adquisiciones de tierras por parte de extranjeros en América Latina, Asia y África, han sido crecientes a partir de la crisis alimentaria de 2007 – 2008, y se produjeron muchas veces con el objetivo de garantizar el abastecimiento de alimentos (Borras *et al.* 2013). Esta dinámica se conceptualizó como acaparamiento de tierras (land grabbing) por parte de la prensa y la bibliografía especializada, para hacer referencia a las adquisiciones de grandes extensiones de tierras de dominio público o privado que se producen con la participación de gobiernos extranjeros o solamente por actores extranjeros privados, y con diferentes intencionalidades, no sólo para la producción de alimentos. En ese marco amplio de análisis de los procesos de acaparamiento y ante los diversos modos de apropiación de la naturaleza que coexisten en el contexto de las transformaciones del mundo rural, se incorporan otras categorías para la interpretación de las intencionalidades que motivan las adquisiciones de tierras. Un claro ejemplo es la introducción de la categoría acaparamiento verde (green grabbing) para la conceptualización del fenómeno en los espacios valorizados por sus aptitudes para la conservación ecológica o la captura de servicios ambientales (Fairhead, Leach y Schoones 2012).

Teniendo en cuenta este contexto global, el análisis de las adquisiciones de tierras por parte de actores extranjeros debe verse entonces como parte de un proceso global de expansión del capital, en donde las regiones periféricas juegan un papel clave porque permiten la expansión del capital y la acumulación de recursos por parte de actores centrales.

Numerosos estudios y análisis han sido realizados a nivel internacional en torno a estos procesos. Así, el informe de Von Braun y Meinzen-Dick (2009) analiza al fenómeno de compras de tierras por parte de extranjeros tanto en términos de amenazas como

de oportunidades y recupera algunos ejemplos concretos que dan cuenta de inversiones en Filipinas, Zimbabue, Sudán, Pakistán, Tanzania y Kenia, con origen en países como China, Corea del Sur, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Baharein, Jordania y Libia. Más específicamente en América Latina, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) llevó a cabo una investigación empírica sobre el acaparamiento de tierras en dicha región. Dicha investigación se llevó a cabo en diecisiete países y se focalizó en el análisis de la participación de gobiernos extranjeros, las operaciones de más de 1.000 has y las implicancias que estas adquisiciones tenían sobre la seguridad alimentaria del país receptor, una conclusión importante de este estudio es que el proceso de acaparamiento de tierras es un fenómeno existente sólo en Argentina y Brasil (Gomez 2012, Borras *et al.* 2013).

Borras, Franco, Kay y Spoor (2014) reinterpretan los resultados obtenidos en la investigación encomendada por la FAO, determinando que son diez los países que presentan un grado elevado de acaparamiento y tres los que presentan un grado regular. Los autores definen cuatro tipos de acaparadores en función del origen de las inversiones: a) internacionales, b) (trans) latinoamericanos, c) nacionales, d) indeterminados. Destacan que los inversionistas extranjeros más importantes en la región no son compañías internacionales convencionales (TNC), sino (trans) latinoamericanas (ETL) (Borras *et al.* 2014:39). Entre esos diez países más afectados por los procesos de concentración y extranjerización están los países del Cono Sur, donde las inversiones se relacionan con intencionalidades productivas y no productivas. Varios autores exponen diferentes motivaciones en torno a la compra de tierras: a) la producción de commodities agrícolas (especialmente productos denominados comodines o flexibles como la soja y la caña de azúcar), b) otras producciones agropecuarias (ganaderas, frutícolas, etc), c) el desarrollo de la vitivinicultura, d) la explotación de recursos minerales e hidrocarburos (tanto en etapas de exploración y prospección como de extracción), e) las explotaciones forestales de tipo industrial y f) otras no productivas relacionados con los servicios ambientales, el turismo o la conservación (Borras *et al.* 2013, Borras *et al.* 2014, Dirven 2014).

En este contexto regional las principales discusiones sobre la compra de tierras por parte de actores extranjeros giran en torno a dos grandes temas: en primer lugar en torno al impacto que este proceso de adquisiciones de tierras tiene en los territorios involucrados y en segundo lugar a la postura que deberían asumir los gobiernos receptores frente a las nuevas adquisiciones, posturas que pueden manifestarse claramente a través de los marcos normativos y las regulaciones de compras. Dentro de este contexto de discusiones y estrategias políticas las corrientes más convencionales del desarrollo o más ortodoxas instalan la idea de beneficios compartidos, y por lo tanto la necesidad de liberar dichos mercados, aunque fortaleciendo códigos de conducta. Las corrientes más radicales por otro lado ponen mucho más énfasis en el concepto de soberanía sobre la tierra y en la necesidad de regular o frenar dichos procesos (Borras y Franco 2010).

Más allá de las discusiones que emergen sobre la conveniencia, la legitimidad y el impacto que este proceso de adquisiciones de tierras por parte de inversores extranjeros tiene, el proceso continúa y manifiesta profundas diferenciaciones territoriales. Así, tal como lo muestran numerosos estudios empíricos en zonas más acotadas y con un mayor nivel de detalle, las compras de tierra se localizan en función de la diversidad ecológica,

sociocultural, económica y política de los territorios. En ese sentido, son ilustrativos tanto los análisis de Florit y Piedracueva (2011) en relación a las características del fenómeno en Uruguay como los de Costantino (2015) y Gorenstein y Ortíz (2016) en relación a las características que presenta en la Argentina.

En el marco del incremento de la demanda internacional de granos y de políticas públicas que fomentan la forestación, la extranjerización de las tierras uruguayas se asocia tanto a la expansión de la agricultura de secano como a la forestación y se produce en detrimento del sector ganadero. Florit y Piedracueva analizan las implicancias del arribo de empresas transnacionales (sojeras y forestales) y de productores argentinos de granos, señalando que la concentración de la tierra avanza mediante transacciones entre actores privados con modalidades empresariales de tipo absentistas que desplazan la producción de tipo familiar y alteran la relación campo—pequeñas localidades, generando escenarios negativos en términos de Desarrollo Territorial (Florit y Piedracueva, 2011).

La Argentina por su extensión presenta una gran diversidad territorial y consecuentemente el fenómeno presenta mayor heterogeneidad. Gorenstein y Ortíz (2016) analizan las características del acaparamiento de tierras durante el período 1990-2015 a partir de la información obtenida de bases de datos internacionales y fuentes empresariales. Los autores ofrecen información valiosa en relación a las inversiones extranjeras en suelo argentino, identificando inversiones de capitales de Luxemburgo, China, Bermuda, Estados Unidos, Alemania, Italia, Reino Unido, España, Dinamarca, Singapur, Suiza, Holanda, Japón y Qatar. Por su parte, Costantino clasifica las inversiones en tierras de acuerdo al tipo de demanda de bienes y servicios producidos en: a) inversiones destinadas al mercado, y; b) inversiones con demanda asegurada (abastecimiento de los países inversores). A partir de esa clasificación la autora analiza los cambios en los objetivos de las adquisiciones desde la devaluación del año 2002, destacando que durante la década de los noventa la compra de tierras por parte de extranjeros se produjeron con objetivos productivos (especialmente agropecuarios con productos destinados en su totalidad al mercado), conservacionistas o turísticos, y que en la etapa 2002 - 2013 se duplicaron las adquisiciones con objetivos agropecuarios pero con mucha mayor relación con fines especulativos y las adquisiciones con fines mineros (Costantino 2015).

Toda esta dinámica de compra de tierras por parte de inversores extranjeros se encuentra regulada por múltiples normas, existiendo, al menos en el caso de los países latinoamericanos, importantes discusiones en relación a las normas que estimulan o restringen los tratos. Borrás, Kay, Gómez, y Wilkinson ponen en evidencia el rol contradictorio de los Estados: “por un lado facilitan la acumulación de capital (interna y externa) y por otro buscan sostener niveles mínimos de legitimidad política” (Borrás *et al.* 2013: 94). En relación a la normativa de los países del Cono Sur, Dirven (2014) refiere a normas del sector minero en Argentina (con el cambio normativo de los años noventa con la concesión minera se asegura el dominio) o forestal en Chile y Uruguay que propician el avance de capitales y procesos de concentración de la tierra. Por otra parte, refiere a normas que limitan adquisiciones, señalando la inexistencia o insuficiencia de leyes que generalmente se limitan a regular las adquisiciones en zona de frontera internacional y destaca el caso de Uruguay, donde el cambio normativo de 2007 otorga al Instituto Nacional de Colonización (INC) la prioridad de compra de predios de más de 500 has y para evitar el

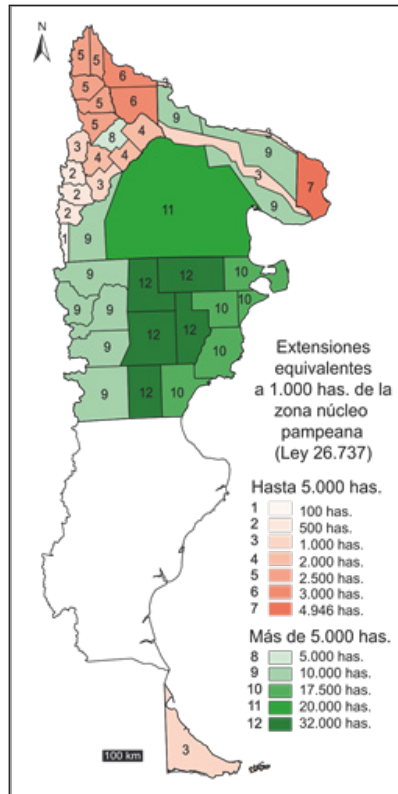
anonimato propietario declara de interés general que los propietarios de parcelas y explotaciones sean personas físicas o sociedades con capital en acciones nominativas a personas físicas (Piñeiro 2011, citado en Dirven 2014). No obstante, “la promulgación de leyes que prohíban la compra de tierras por parte de actores extranjeros podría no tener impacto necesariamente sobre la dinámica del fenómeno” (Borras *et al.* 2013: 93).

En el caso específico de la Argentina, los antecedentes más importantes en materia de regulación de compra de tierras por parte de extranjeros lo constituye la Ley Nacional de protección del dominio nacional N° 26737/2011, reglamentada por el Decreto N° 274/2012, impulsada claramente por la Federación Agraria Argentina, que sin afectar derechos adquiridos, limita la titularidad y posesión de tierras rurales a personas físicas o jurídicas extranjeras. El alcance de la ley exceptúa a las personas que: a) tengan diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país, o b) tengan hijos argentinos o estén unidos en matrimonio con ciudadano/a argentino/a y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco años, y a las sociedades en las que el capital social extranjero no alcance el 51 por ciento y no contengan acciones con derechos preferenciales que les permitan dirigir la sociedad.

A las restricciones que limitaban adquisiciones en zonas de frontera (Decreto Ley 15585/1944, ratificada por las leyes 12.913 y 18.575), se agregan otras que a continuación se resumen: a) se prohíbe la titularidad o posesión extranjera tanto de establecimientos que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes; b) el porcentaje máximo de tierras rurales de cualquier unidad político administrativa (Estado, provincia, departamento o equivalente) en manos de personas comprendidas en la ley es del 15 por ciento; c) el porcentaje de tierras en posesión de personas de una misma nacionalidad no puede superar el 30 por ciento de la superficie con dominio de extranjeros; d) el límite a las adquisiciones de un titular extranjero es de 1.000 has en la zona núcleo (sectores del Norte de la provincia de Buenos Aires, del Sudeste de la provincia de Córdoba y Sur de la provincia de Santa Fe) o de una superficie equivalente que se determinará por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales considerando uso y productividad relativa de los suelos, clima, valor paisajístico, social, cultural y ambiental.

La ley crea por otro lado el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) que con la detección de los casos y la publicación estadística agrega algo de claridad en lo referido a situaciones de tenencia extranjera en el país.

Con este nuevo marco jurídico nacional en vigencia, y más específicamente en la Patagonia, cada Provincia ha emitido decretos que determinan la superficie máxima de tierras rurales que puede adquirir un mismo titular extranjero. No obstante, las escasas precisiones que brinda la ley nacional en relación a las variables a considerar para fijar las extensiones equivalentes a 1.000 has de la zona central pampeana (la de mayor riqueza en términos agropecuarios), genera como consecuencia la formulación de propuestas muy dispares entre las provincias patagónicas. En efecto, existe entre las provincias patagónicas una gran diversidad de criterios adoptados que depende de las concepciones que cada provincia tiene sobre el equilibrio entre la protección del recurso estratégico y el ingreso de inversiones externas, o la protección de la soberanía sobre los recursos naturales para el desarrollo local. Esta diversidad de criterios se refleja claramente en la definición de las equivalencias que se pueden observar en el mapa 2.



Mapa 2. Sectorización según extensiones equivalentes a 1.000 has en la zona núcleo fijada en la ley nacional N° 26737. Fuente: elaboración propia sobre la base de Decretos provinciales (2013 y 2014).

Con las excepciones de Tierra del Fuego, que a escala provincial establece un máximo de 1.000 has con no más de 100 has de bosque nativo (Decreto provincial N° 2508, 2013) y de Santa Cruz, que a pesar de su destacada situación en materia de tenencia extranjera aún no ha cumplimentado con la presentación ante el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, los decretos provinciales fijan zonificaciones donde es preponderante la consideración de la funcionalidad productiva.

En la propuesta de Chubut los criterios adoptados son las características físicas y las potencialidades de explotación, con clara primacía de la lógica ganadera extensiva en la definición de tres grandes áreas ligadas a unidades administrativas: a) Meseta, donde el límite de compra por parte de extranjeros es de 32.000 has, b) Costa, donde el límite es de 17.500 has, y c) Cordillera, donde el límite es de 10.000 has (Decreto provincial N° 614, 2014).

Por su parte, en las Provincias de Neuquén y Buenos Aires no se establecen claramente los criterios adoptados en la definición de superficies equivalentes, yendo desde 500 a 5.000 has según departamento en Neuquén (Decreto provincial N° 2804, 2014) y alcanzando una media de 4.947 has en el Partido de Patagones, en el sur de la Provincia de Buenos Aires (Decreto provincial N° 1102, 2014).



La consideración de diferentes lógicas territoriales, en especial las productivas dominantes, sólo se exhibe en el decreto de Río Negro, con la definición de cuatro grandes áreas en función del uso del suelo principal: a) el Área Bosque Andino donde el límite de compra por parte de extranjeros es de 100 has; b) el Área Frutihortícola donde el límite es de 1.000 has; c) el Área Ganado Bovino donde el límite es de 10.000 has; y d) el Área Ganado Ovino donde el límite es de 20.000 has (Decretos provinciales N° 991 y 1610, 2013).

### **La extranjerización de la tierra en Argentina y en la Patagonia**

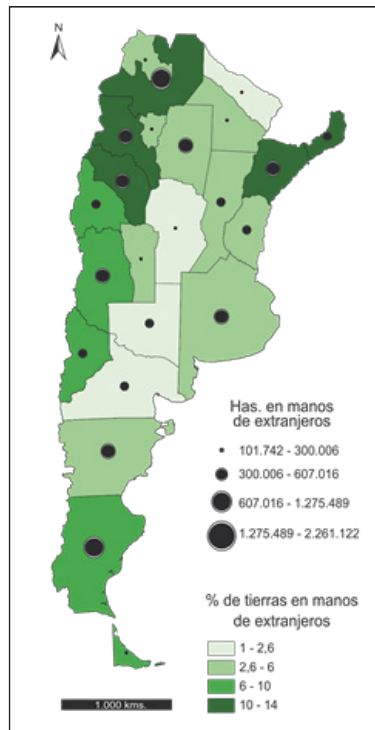
La adquisición de tierras por parte de extranjeros no es un fenómeno nuevo en la Argentina y tampoco en el sur del país. De hecho, las tierras conquistadas en las campañas militares contra los pueblos originarios de la Patagonia argentina (1878-1885) fueron cedidas en el contexto del modelo agroexportador y adquiridas en su gran mayoría por inmigrantes europeos y capitales extranjeros. La adjudicación de las mejores tierras, es decir aquellas valorizadas por sus aptitudes para el pastoreo de las ovejas y su proximidad a los puertos marítimos, se produjo en el marco del desorden jurídico previo a la sanción de la Ley de Tierras N° 4.167 del año 1903, desorden que amparó la especulación y el acaparamiento en manos de actores extranjeros no siempre asentados en suelo argentino (Bandieri 2005). De esa manera, se forjaron las grandes compañías ganaderas de capitales externos con su origen en la región funcional del extremo sur del continente (en el sur de Chile y en las islas Malvinas) o fuera de ella, por ejemplo las compañías con participación del grupo Braun-Menéndez Behety radicado en Punta Arenas (Martinic Beros 1976) o la empresa The Argentine Southern Land Company de capitales británicos (Minieri 2005).

No obstante, con el final de esta etapa de auge de la ganadería ovina (1880-1920) disminuye la superficie de tierras bajo control de residentes externos. En el final de la etapa, disminuye a causa del traslado de algunos terratenientes y del centro de sus negocios de Punta Arenas a Buenos Aires, y de las acciones emprendidas por el gobierno argentino para corregir desequilibrios en el reparto de las tierras que todavía se encontraban en propiedad del Estado. Durante el gobierno de Yrigoyen se suspendió la entrega de títulos de propiedad y comenzaron las investigaciones para identificar acaparamientos originados por solicitudes de testafierros o por ocupaciones sin permiso y casos de incumplimiento en lo normado, con la intención de desalojar las tierras para una ocupación más racional que se concretó recién a partir de 1925 (Barbería 1995). Posteriormente, en los años setenta, se produce una marcada reducción en la superficie de tierras bajo control extranjero a causa de la venta de los activos de compañías con participación de capitales británicos a inversores argentinos, un hecho que Coronato (2010) relaciona con el declive del sector ganadero en la región y Blake (2003) explica a partir de los cambios en la política económica de Londres, la eliminación de ventajas fiscales y la aplicación de gravámenes impositivos a las ganancias remitidas desde la Argentina.

Desde los años noventa el fenómeno no sólo se intensifica, sino que además se produce en un escenario regional complejo en materia de usos de los espacios, caracterizado por el profundo declive de la ganadería ovina extensiva y el avance de nuevas lógicas de valorización de los recursos. En ese sentido, el fenómeno tal como acontece en la Patagonia no sólo obedecería a las razones que explican el proceso de acaparamiento de tierras con aptitudes agropecuarias en América Latina. El resurgir del proceso de extranjerización

en el sur del país obedece a la profundización del modelo extractivo a partir de la reforma legal minera de los años noventa; al desarrollo de orientaciones culturales relacionadas con el ocio, la recreación y la conservación, y; al derrame financiero de las áreas centrales que llega a la Patagonia con intencionalidades difusas (Bondel y Vazquez 2016).

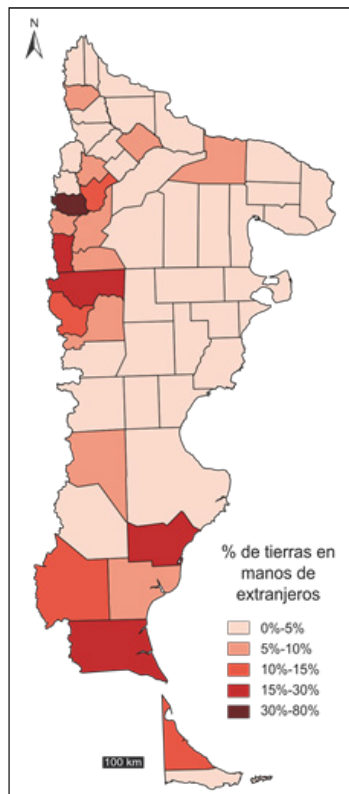
Las estadísticas disponibles en los informes del Registro Nacional de Tierras Rurales dan cuenta del alcance nacional de la problemática y exhiben la situación de los espacios rurales patagónicos y del resto de los espacios rurales del país.



Mapa 3. Cantidad absoluta y porcentajes de tierras extranjeras por provincias en Argentina. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Registro Nacional de Tierras Rurales (2013).

Teniendo en cuenta los datos que expresa el mapa 3, las provincias patagónicas no presentan en términos relativos las situaciones más destacadas en términos de extranjerización de la tierra con respecto al resto de las Provincias de la Argentina, aunque si en términos de superficie. La Provincia de Santa Cruz posee más de dos millones de hectáreas implicadas en este proceso de extranjerización, es la provincia que tiene la mayor superficie absoluta en dominio de personas extranjeras, aunque en términos relativos tiene sólo el 9,6 por ciento de sus tierras rurales implicadas, un porcentaje inferior al de provincias como Misiones (13,87 por ciento), Corrientes (13,65 por ciento), Catamarca (12,8 por ciento), Salta (10,94 por ciento) y La Rioja (10,92 por ciento), que tienen una cantidad de hectáreas sumamente menor bajo control extranjero.

La considerable heterogeneidad intra-regional da cuenta de la valorización diferencial de los ámbitos rurales patagónicos y sus recursos. En el mapa 4 se observa que al Sur del río Colorado son cinco los departamentos administrativos que contienen más del 15 por ciento de las tierras rurales en manos de extranjeros comprendidos en la ley: Lacar en Neuquén (con más del 30 por ciento), Bariloche en Río Negro, Cushamen en Chubut y tanto Magallanes como Güer Aike en Santa Cruz. Y sin llegar al 15 por ciento, ya superan el 10 por ciento los departamentos Collón Curá (Neuquén), Futaleufú (Chubut), Lago Argentino (Santa Cruz) y Río Grande (Tierra del Fuego).



Mapa 4. Porcentaje de tierras rurales bajo control de inversores externos en la Patagonia.  
Fuente: elaboración propia con datos del Registro Nacional de Tierras Rurales (2013).

Esta distribución departamental indica dos situaciones muy claras: en primer lugar una fuerte demanda de tierras por parte de los inversores externos en la zona cordillerana, atraídos por los paisajes naturales, de montañas, bosques y agua en superficie (figura 1), con una mayor orientación al uso turístico y en segundo lugar la demanda de tierras por parte de inversores externos en la estepa (figura 2), particularmente en la Meseta Central, donde las inversiones están claramente dirigidas a inversiones ganaderas y mineras, y con otras intencionalidades difusas.



Figura 1. Paisaje de la Patagonia andina. Fuente: fotografía de los autores.



Figura 2. Paisaje de la estepa patagónica. Fuente: fotografía de los autores.

### **Las modalidades espaciales del dominio extranjero**

Para analizar en detalle el comportamiento de los nuevos inversores extranjeros se ha tomado como modelo representativo la zona centro de Santa Cruz, área que hasta finales del siglo XX fue puesta en valor por el ganado ovino, con una estructura agraria con marcado predominio de pequeñas y medianas estancias. Los cambios económicos, la variabilidad climática, el conflicto socio-ambiental (desertificación) y la erupción del volcán Hudson en el año 1991, provocaron una crisis estructural en el sector ganadero ovino, que en muchos casos condujo al abandono de dicha actividad y/o a la venta de las tierras.

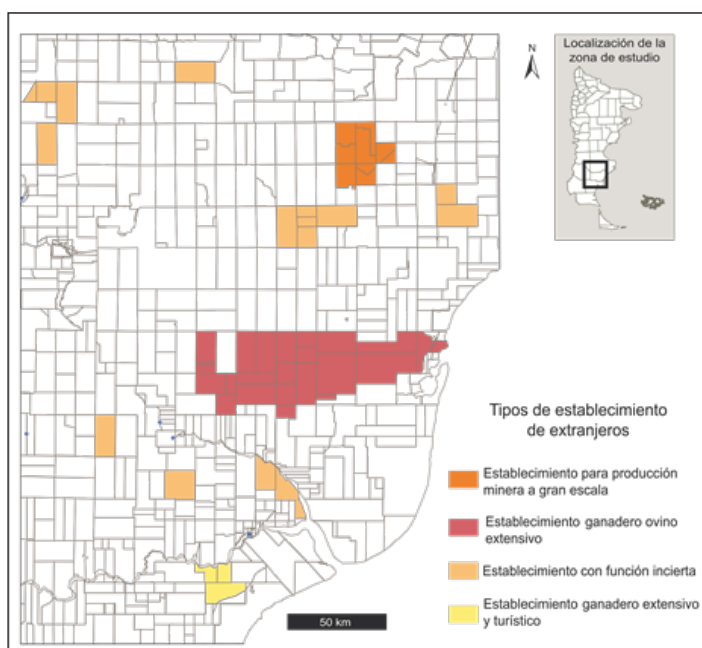
La identificación de los establecimientos adquiridos por inversores extranjeros ha sido realizada a través de un intenso trabajo de campo, ya que la información oficial es considerada sensible y existen casos de difícil discernimiento acerca del nuevo propietario (desde Sociedades Anónimas, es decir actores ocultos en sociedades por acciones, hasta posibles testaferros). El trabajo de campo consistió de dos etapas: en primer lugar un relevamiento con la colaboración de técnicos y referentes claves de la zona; y en segundo lugar la realización de entrevistas a actores directamente involucrados (antiguos propietarios y personal jerárquico de los nuevos proyectos, entre otros).

A partir del trabajo de campo se clasificaron en base al uso estas explotaciones adquiridas por actores externos y se cartografiaron casos representativos de los cuatro tipos definidos:

- a) minería metalífera
- b) ganadería extensiva (actividad productiva tradicional)
- c) usos inciertos
- d) turismo rural

Si bien los cuatro tipos de usos son diferentes, y en la mayor parte de las veces no guardan relación entre sí, lo que se pretende identificar son los patrones de distribución espacial de las diferentes adquisiciones de tierras por parte de extranjeros, y observar la coherencia y la relación que existe entre cada tipo de uso y las condiciones geográficas. En este sentido un análisis de la relación entre los diferentes tipos de actividades entre sí escapa a los objetivos de este trabajo.

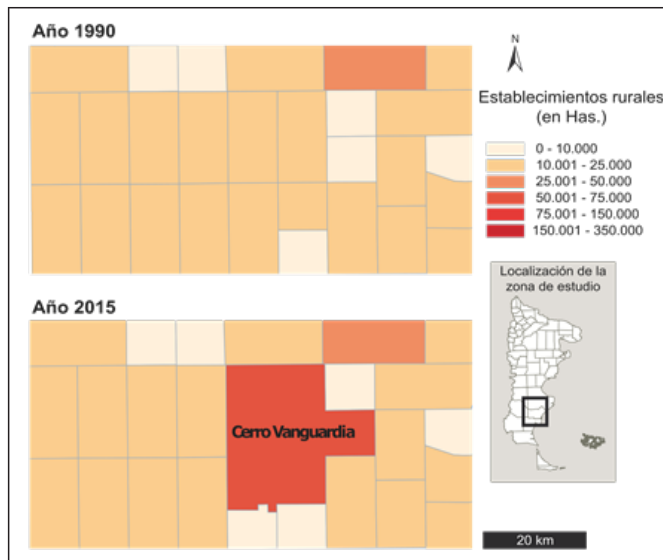
El mapa 5 presenta la localización de los ejemplos considerados en esta vasta zona.



Mapa 5. Localización de explotaciones bajo control de inversores externos en la zona centro norte de Santa Cruz. Fuente: elaboración propia en base a tareas de campo.

Un primer grupo de establecimientos bajo control de inversores externos son las destinadas a la minería metalífera a gran escala. En efecto, el avance de la minería metalífera a gran escala se produce en el contexto de la reforma legal de los años noventa (Ley Nacional N° 24.196/93 y Código de Minería, Ley 24.585/95) y es en esta área específicamente (macizo del Deseado) donde la actividad se transformó en dominante avanzando tanto en formas de explotación a cielo abierto como subterránea. Las buenas perspectivas de la actividad minera promovió la llegada de numerosos proyectos de prospección y exploración. Los yacimientos en explotación son Cerro Vanguardia, Manantial Espejo, San

José, Cerro Negro, Cerro Moro, y actualmente en etapa de “cierre de mina” el yacimiento Mina Martha. La actividad en la zona se inicia en el yacimiento Cerro Vanguardia, explotado por la operadora homónima cuyo mayor accionista es la empresa multinacional de origen sudafricano Anglo Gold Ashanti. Las dimensiones del proyecto y las necesidades inherentes al desarrollo de la actividad motivaron la compra de las explotaciones agropecuarias en donde se encuentra la mina, y donde se localizan la planta de procesamiento del material (oro y plata) en las primeras etapas del circuito, a su vez centro operativo y lugar de residencia temporal del personal. A estas explotaciones se deben sumar la adquisición de establecimientos vecinos para el aprovisionamiento de agua y para asegurar la conectividad física de estas explotaciones con los centros urbanos. El mapa 6 muestra la dinámica parcelaria generada por estas adquisiciones de Cerro Vanguardia.

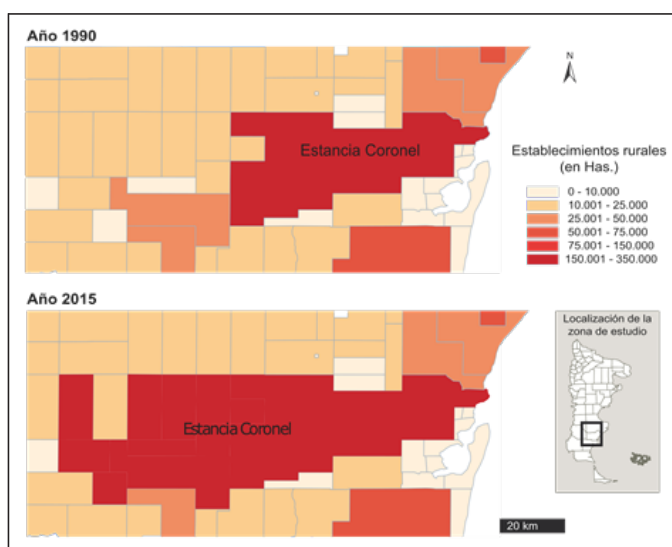


Mapa 6. Evolución del parcelamiento generada por inversiones externas con destino minero. Fuente: elaboración propia en base a tareas de campo.

Un segundo caso de análisis lo constituyen los latifundios ganaderos, una de las modalidades que perdura en la región desde los primeros tiempos de ocupación ganadera sobre la base de establecimientos de grandes dimensiones (más de 75.000 has según la tipología de Barbería) que con tierras en propiedad resultaron escasamente afectados por los desalojos que se realizaron a partir del año 1925. Esos latifundios que en el año 1920 representaban el 3 por ciento de las explotaciones conformadas en Santa Cruz, funcionaron con una relativa estabilidad hasta la década de los noventa (Barbería 1995). Desde entonces, se incrementa el tamaño de algunas grandes estancias y se gestan nuevas unidades por la adquisición conjunta de pequeños o medianos establecimientos colindantes que no pudieron superar la crisis ovina. Así es, que en la actualidad y con latifundios formados en uno u otro marco temporal, la modalidad continúa vigente y en muchos casos en expansión.

Un ejemplo claro lo constituye la Estancia Coronel. El establecimiento fue fundado

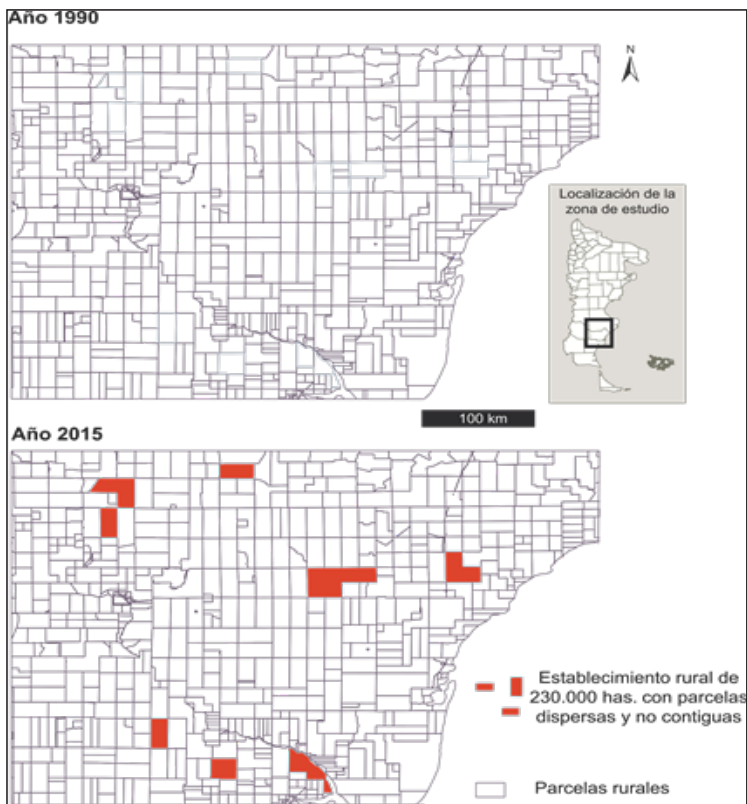
en el año 1892 por Blake y Munro en 40.000 has de tierras próximas al Puerto de San Julián y desde entonces fue objeto de varias transformaciones (Blake 2003). En la etapa de auge ganadero (1880 – 1920) los fundadores de la estancia Coronel crean junto a otros terratenientes una Sociedad Anónima, conformando por la sesión de dominios un solo establecimiento de 220.544 has (175.000 has en propiedad y tierras arrendadas) (Barbería 1995). En la etapa 1920 – 1990 se producen importantes cambios: a) la pérdida de las tierras aún no adjudicadas en propiedad en los años veinte (tierras apropiadas por el gobierno); b) la argentinización del nombre de la compañía en los años sesenta, pasando de The San Julián Sheep Farming Co. a Ganadera Coronel S.A.; y c) la recomposición accionaria con la venta de la compañía a capitales argentinos en los setenta (Blake, 2003). En la segunda mitad de los años noventa la Compañía de Tierras Sud Argentino S.A. (una Sociedad Anónima adquirida en los años noventa por el grupo Benetton bajo la denominación de Edizioni Holding International N.V.) adquiere la misma y ocho estancias contiguas incrementando de manera considerable el tamaño de la unidad de producción, volcada a la ganadería extensiva con 54.000 ovinos (stock del año 2014), y aproximadamente 350.000 has, manteniendo el nombre de Estancia Coronel. El mapa 7 muestra este proceso evolutivo a través del tiempo.



Mapa 7. Evolución del parcelamiento generada por inversiones externas con destino ovino extensivo. Fuente: elaboración propia en base a tareas de campo.

Un tercer grupo se conforma por los establecimientos que actualmente se encuentran fuera del circuito productivo y en muchos casos en situación de franco abandono. Las características de las adquisiciones y la situación actual de los establecimientos, no permiten definir con claridad el uso de los mismos por parte de sus nuevos dueños. Andrade, Álvarez y Oliva (2010) señalan, a manera de hipótesis, que dichos establecimientos se orientan esencialmente para constituir garantías o avales en operaciones bancarias de grandes magnitudes, para fines recreativos, para resguardo de capital, o simplemente por especulación inmobiliaria posiblemente potenciada por el auge de la minería e intencionalidades desconocidas.

Es claro ejemplo de ello un conjunto de once estancias de entre 10.000 y 30.000 has que fueron adquiridas por una Sociedad Anónima que según fuentes locales fue adquirido en el año 2011 por capitales estadounidenses (ver figura 6). A pesar del acondicionamiento de las estancias para la cría de ganado, actualmente y con la excepción de un establecimiento arrendado a un actor local, se encuentran en situación de abandono. La intención manifestada por la administración de esta sociedad fue conformar grandes estancias ganaderas, no obstante las características de las inversiones generan ciertas dudas: a) los establecimientos adquiridos en la generalidad de los casos no presentan contigüidad espacial, lo cual es una clara limitante para el manejo ganadero, b) el criterio de compra fue el precio de la tierra (entre diez y once dólares la hectárea) y no las aptitudes productivas de los campos; c) algunos de los establecimientos adquiridos corresponden a zonas donde grandes superficies se encuentran fuera del circuito ganadero, lo cual es una clara limitante para el desarrollo esta actividad, ya que una explotación ganadera para poder funcionar debe localizarse en un área donde exista una acción colectiva que permita el desarrollo productivo y la persecución de predadores (Vazquez y Novara 2012). Las formas de adquisición entonces y el uso actual no permiten catalogar a dichas explotaciones con usos claramente definidos, sino con usos inciertos. El mapa 8 presenta el proceso evolutivo de estas adquisiciones por parte de inversores externos, todas tierras alejadas unas de otras.

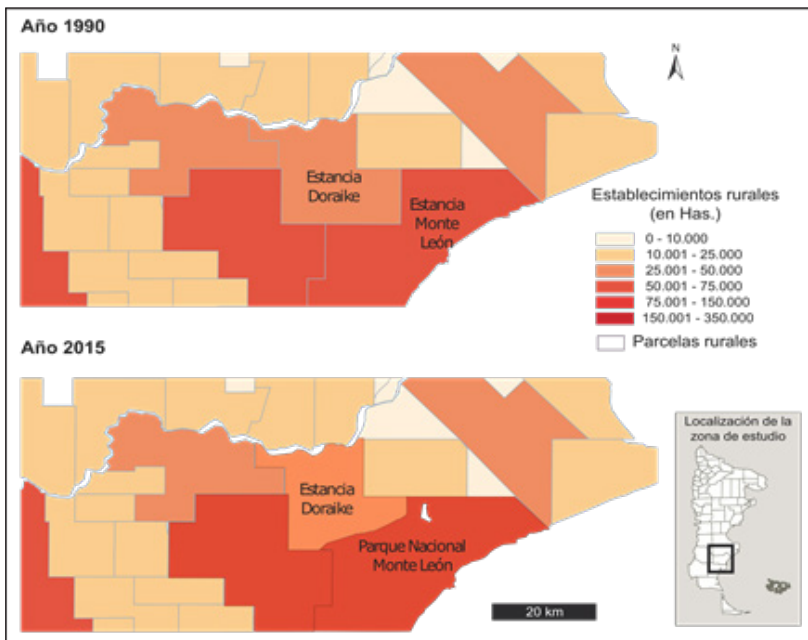


Mapa 8. Evolución del parcelamiento generada por inversiones externas con destino incierto. Fuente: elaboración propia en base a tareas de campo.



Un último caso de análisis lo constituyen las explotaciones vinculadas al turismo. La actividad turística en Argentina tuvo un impulso muy grande en las últimas dos décadas dado que se cambia el modelo de funcionamiento, con unos pocos destinos de envergadura, a otro modelo que privilegia la expansión y la dispersión de iniciativas turísticas (Bertoncello 2006: 330-331). En ese contexto la activación de atractivos en la región patagónica es significativa, especialmente en el sector andino y en algunos puntos de la estepa. Surgen así en el medio rural disperso estrategias de diversificación que ponen en valor el patrimonio natural, arqueológico y cultural.

Es ilustrativo el caso de la Estancia Doraíke, un establecimiento situado sobre la margen sur del río Santa Cruz. El establecimiento de 31.800 has fue adquirido en el año 2001 mediante un contrato de fideicomiso entre la Fundación Patagonia Land Trust y la Fundación Vida Silvestre Argentina. El objetivo de la compra fue el interés de incluir 4.800 has del establecimiento en la superficie del Parque Nacional Monte León que estaba en proceso de formación. Posteriormente las 27.000 has no contenidas en el Parque Nacional se transfirieron a Steelhead Patagonia, una Sociedad Anónima con capitales de origen francés que inicia un proyecto turístico con la realización de una hostería rural y la actividad de pesca deportiva, gracias al fuerte potencial que presenta el río para la pesca y por el atractivo que tiene el vecino Parque Nacional. El mapa 11 presenta la evolución de los establecimientos donde se produjo la recomposición de establecimientos con fines conservacionistas y turísticos.



Mapa 9. Evolución del parcelamiento generada por inversiones externas con destino conservacionista y turístico – ganadero. Fuente: elaboración propia en base a tareas de campo.

## Conclusiones

La compra de tierras por parte de inversores extranjeros no es un tema novedoso en la Patagonia argentina, al contrario, es una práctica concomitante a la construcción y el desarrollo de la región, la cual vio entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX desembarcar numerosos extranjeros de diverso origen, deseosos de adquirir tierras para poner en marcha proyectos de colonización, atraídos por las nuevas representaciones sobre un progreso posible en estas lejanas tierras (Bohoslavsky 2009).

Esta dinámica de adquisición de tierras ha tenido desde el poblamiento moderno que se inicia a fines del siglo XIX, diferentes ciclos históricos con mayor o menor presencia de actores extranjeros o del Estado Nacional. Lo que interesa rescatar es que desde los años 90 se consolidó un nuevo ciclo con numerosas transacciones, en donde sobresalen también las adquisiciones por parte de inversores externos, debido a tres condiciones: en primer lugar, el bajo precio de la tierra en comparación con los valores de otras regiones del mundo; en segundo lugar, el potencial de la Patagonia, exacerbado en términos discursivos desde la promoción turística e inmobiliaria, no sólo para la actividad ganadera en las áreas con mayores aptitudes agroecológicas, sino también para usos alternativos que avanzan gracias a los cambios tecnológicos y normativos y a las nuevas demandas sociales en materia ambiental y turística, y; en tercer lugar, las condiciones de soledad y relativa tranquilidad con respecto a otras regiones, lo cual permite pensar en las tierras como un modo de resguardar capitales sin grandes conflictos.

Frente a este nuevo escenario de mayor demanda de tierras, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales han generado un nuevo marco legal para regular y limitar la compra de tierras por parte de inversores externos, limitando tanto la superficie que cada unidad político - administrativa puede tener en manos de extranjeros como la cantidad de tierras que estos pueden adquirir. Esta política manifiesta la voluntad de mayor control por parte del Gobierno frente a inversores externos, aunque esto no constituye de ninguna manera una medida clara y contundente para frenar los procesos de acaparamiento de tierras, pues muchas veces este proceso de acaparamiento continúa ya que las adquisiciones se realizan a través o en sociedad con grandes inversores o empresarios argentinos, quienes si cuentan con la autorización para la adquisición de estas tierras.

Pero más allá de las condiciones de contexto analizadas en este trabajo, lo que se puede evidenciar claramente es la presencia de diferentes lógicas subyacentes a las adquisiciones de tierras por parte de los extranjeros y que se relaciona con el uso potencial que los inversores dan a las tierras adquiridas, uso que está supeditado a las condiciones ambientales y a la localización de dichas tierras. Así aparecen lógicas de inversión para el uso minero, inversiones para uso ganadero, inversiones para uso turístico y finalmente inversiones para usos inciertos. Más allá de las dinámicas espaciales que estas compras generan en el territorio, en todos los casos se observan también cambios significativos en la estructura fundiaria de las áreas implicadas, pues las nuevas adquisiciones se acompañan con un proceso de concentración de la propiedad de las tierras.

Las nuevas lógicas espaciales en las adquisiciones de tierra, sumado al proceso de concentración de la tierra por parte de estos nuevos inversores se acompaña finalmente con la reinstalación de un modelo de gestión propio de las grandes compañías de la etapa de auge del ovino en la Patagonia, pues en todos los casos analizados se observa como los

inversores externos que llegan a la región disocian la gestión del uso del suelo (que sigue siendo local) y la toma de decisiones empresariales que se definen generalmente en otros países. Cobra así fuerza nuevamente el modelo de gestión cuasicolonial en la Patagonia argentina.

Más allá de estos hallazgos, este trabajo abre dos grandes interrogantes hacia el futuro. En primer lugar interesa entender cómo las adquisiciones de tierras por parte de inversores extranjeros han cambiado la percepción que los habitantes de la Patagonia en particular y los argentinos en general, tienen sobre estos espacios. En segundo lugar interesa entender cuál es la recomposición económica y productiva regional producto de la generación de nuevas inversiones. Estas actividades ¿se han constituido en economías de enclave, como parecería que sucede con la minería?, o ¿han generado encadenamientos y efectos multiplicadores en toda la trama productiva regional, como parecería que sucede con la ganadería y el turismo? Entender el impacto territorial de estas compras de tierras e inversiones es clave para orientar el diseño de políticas hacia escenarios de mayores niveles de desarrollo, en una región siempre a la espera de una mejora en la calidad de vida de su población.

Este trabajo permitió identificar patrones espaciales en el proceso de compra de tierras por parte de inversores externos. Sin embargo, una agenda futura de investigación sobre la problemática de la tierra en Argentina deberá poner énfasis en el análisis en detalle de los impactos que estas nuevas adquisiciones generan en términos de empleo, producción, creación de infraestructuras y condiciones ambientales, pues tal como se planteó al inicio de este trabajo, este proceso de acaparamiento no ha finalizado, sino que es parte de un proceso inserto en una dinámica global de expansión del capitalismo en la periferia que continúa y se profundiza.

## Referencias

- Andrade, L., Bedacarratz, V., Alvarez, R., y Oliva, G. 2010. *Otoño en la estepa. Ambiente, ganadería y vínculos en la Patagonia Austral*. Buenos Aires: La Colmena.
- Bandieri, S. 2005. Del discurso poblador a la praxis latifundista: la distribución de la tierra pública en la Patagonia. *Mundo Agrario*, 6 (11): 1-25.
- Barbería, E.M. 1995. *Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral, 1880-1920*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- Bertoncello, R. 2006. Turismo, territorio y sociedad. El mapa turístico de la Argentina, en Geraiges de Lemos, Amalia., Arroyo, Mónica., y Silveira, María Laura. (coords.) *América Latina: cidade, campo e turismo*, pp. 317-335. San Pablo: CLACSO.
- Blake, J.L. 2003. *A Story of Patagonia*. Lewes, East Sussex: The Book Guide.
- Bohoslavsky, E. 2009. *El complot patagónico: nación, conspiracionismo y violencia en el Sur de Argentina y Chile (Siglos XIX y XX)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bondel, C.S. 2015. Ausentismo y organización del espacio. Aportes preliminares en casos patagónicos. *Revista de Informes Científicos Técnicos ICT-UNPA*, 7 (1): 30-38.

Bondel, C.S., y Vazquez, Alberto Daniel. 2016. Multiterritorialidad en la Patagonia rural esteparia. Destinos de la tierra, ausentismo y problemáticas emergentes. *Revista Universitaria de Geografía*, 25 (2): 103-132.

Borras, S., Kay, C., Gómez, S., y Wilkinson, J. 2013. Acaparamiento de tierras y acumulación capitalista: aspectos clave en América Latina. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 38: 75-103.

Borras, S., Franco, J., Kay, C., y Spoor, M. 2014. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe: análisis desde una perspectiva internacional amplia, en Soto Baquero, Fernando., y Gómez, Sergio. (eds.) *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*, pp. 15-68. FAO.

Coronato, F. 2010. El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia. Tesis de doctorado, *Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement* (Agro Paris Tech).

Costantino, A. 2015. ¿Quiénes son y para qué? el proceso de extranjerización de la tierra en argentina a partir de 2002. *Ambiente y Sostenibilidad*, 5: 43-56.

Dagotto, R. 2008. Situación sobre el uso y tenencia de la tierra, con especial énfasis y vinculación a los pequeños agricultores y sus sistemas productivos en la Argentina, en Schejtman, Alejandro., y Barsky, Osvaldo. (comps.) *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Dirven, M. 2014. Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica, en Soto Baquero, Fernando., y Gómez, Sergio. (eds.) *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*, pp. 135-157. FAO.

Fairhead, J., Leach, M., y Scoones, I. 2012. Green Grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, 39 (2): 237-261.

Florit, P., y Piedracueva, M. 2011. Extranjerización de la tierra: una caracterización. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso ALAS, Recife, Brasil.

Gorenstein, S. y Ortíz, R. 2016. La tierra en disputa. Agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 1 (2): 1-26.

Haesbaert, R. 2007. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, 17: 19-46.

Harvey, D. 2005. *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*. Buenos Aires: CLACSO.

Martinić Beros, M. 1976. La expansión económica de Punta Arenas sobre los territorios argentinos de la Patagonia y Tierra del Fuego, 1885-1925. *Anales del Instituto de la Patagonia*, 7: 5-42.

Minieri, R. 2006. *Ese Ajeno Sur. Un dominio británico de un millón de hectáreas en la Patagonia*. Viedma: Fondo Editorial Rionegrino.

Santos, M. 1993. Los espacios de la globalización. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 13: 69-77.

Sili, M. 2005. *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA.

Sili, M., y Soumoulou, L. 2011. *Problemática de la tierra en Argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Buenos Aires: IFAD.

Silveira, M.L. 2009. Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de globalización. *Investigación y desarrollo*, 17 (2): 435-455.

Vazquez, A.D., y Novara, M. 2012. Uso del suelo de la meseta central santacruceña: Análisis espacial mediante FOSS SIG y aportes para el fortalecimiento del sector ganadero. *Revista Geografía y Sistemas de Información Geográfica*, 4: 120-136.

Vazquez, A.D. 2015. Lógicas territoriales y discursos inmobiliarios en ámbitos rurales patagónicos semiáridos. Confusión social e incertidumbres geográficas. *Revista de Informes Científicos Técnicos ICT-UNPA*, 7 (1): 244-260.

Von Braun, J., y Meinzen-Dick, R. 2009. Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities. IFRI Policy Brief, 13: 1-4.