

Inversión externa en agricultura en los países miembros del MERCOSUR

*Martin Piñero
Federico Villarreal*

Julio de 2012

© 2012 The International Institute for Sustainable Development
Publicado por International Institute for Sustainable Development.

Sobre el IISD

El *International Institute for Sustainable Development* (IISD) contribuye al desarrollo sostenible brindando recomendaciones de políticas sobre comercio internacional e inversiones, políticas económicas, cambio climático, energía y sobre el manejo de capital social y natural. Además, actúa como facilitador en el papel que juegan las tecnologías de comunicación en estas áreas. Informamos sobre negociaciones internacionales y difundimos los conocimientos adquiridos a través de proyectos colaborativos, los cuales dan como resultado investigaciones más rigurosas, capacitación en países en desarrollo, mejores redes que se extienden a lo largo del Norte y el Sur y mejores conexiones globales entre los investigadores, profesionales, ciudadanos y diseñadores de políticas.

La visión del IISD es un mejor estilo de vida para todos—la sustentabilidad; su misión es defender la innovación, haciendo posible que la sociedad viva de manera sostenible. El IISD se encuentra registrado como una organización de caridad en Canadá y posee un estatus de 501(c)(3) en los Estados Unidos. El IISD recibe su principal apoyo operativo del Gobierno de Canadá, a través de la Agencia canadiense de desarrollo internacional (*Canadian International Development Agency*, CIDA), el centro internacional de investigaciones para el desarrollo (*International Development Research Centre*, IDRC), y de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento para sus proyectos de numerosos gobiernos dentro y fuera de Canadá, agencias de los Estados Unidos, fundaciones y el sector privado.

Oficina Central

161 Portage Avenue East, 6to piso, Winnipeg, Manitoba, Canadá R3B 0Y4
Tel: +1 (204) 958-7700 | Fax: +1 (204) 958-7710 | Sitio web: www.iisd.org

Sobre TKN

Trade Knowledge Network (TKN) es una red de colaboración entre instituciones de investigación de África, Asia, Europa y las Américas que trabajan sobre temas de comercio, inversión y desarrollo sostenible. Coordinada por el International Institute for Sustainable Development (IISD), TKN crea un vínculo entre los miembros de la red, fortalece su capacidad en áreas de investigación, capacitación y análisis de políticas y también genera nuevas investigaciones para evaluar y abordar el impacto de las políticas de comercio e inversión sobre el desarrollo sostenible.

TKN reúne a instituciones e individuos que trabajan sobre temas de interés que les son comunes, fortaleciendo mutuamente su capacidad y conocimientos de investigación y comunicación, y desarrollando soluciones para compartirlas con otros actores fuera de la red. De esta manera, TKN brinda una plataforma para la investigación e intervención específica de sus socios en la formulación de políticas relacionadas.

Inversión Extranjera en Agricultura en los Países Miembros del MERCOSUR

Julio de 2012

Elaborado por:
Martin Piñeiro
Federico Villarreal

Sobre los autores

Martín Piñeiro es Ingeniero Agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires y PhD en Economía Agraria en la Universidad of California, EUA. Fue Coordinador del Programa de Economía del INTA-Universidad de Buenos Aires y la Universidad de La Plata. Ha ocupado varios cargos en el gobierno argentino, incluyendo Subsecretario de Economía Agraria y Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Presidente del Consejo Directivo del *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) y miembros del Consejo Directivo del *International Service for Agricultural Research* (ISNAR). En la actualidad es Director del Grupo Ceo y Director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Federico Villarreal Licenciado en Economía y Administración Agrarias, Magíster en Estudios Sociales Agrarios y Doctor en el área de Geografía por la Universidad de Buenos Aires. En la actualidad es becario posdoctoral en desarrollo rural en el Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET) y es Asesor Técnico de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina (MINCYT). También es Investigador Adjunto del Grupo CEO, una firma consultora que se especializa en economía agraria y diferentes campos de políticas. Antes de eso, fue docente auxiliar regular en el Departamento de Economía, Desarrollo y Planeamiento de la Facultad de Agronomía -UBA-, y ha sido becario de formación profesional del Instituto de Economía y Sociología (IES) del INTA. También trabajó como Economista Experto en Suelos para la Dirección del Ministerio de Ambiente y Control del Desarrollo Sustentable.

Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	1
1.0 Introducción.....	2
2.0 Inversión Extranjera en Tierras Agrícolas: Contexto Global.....	3
3.0 Inversión Extranjera en Agricultura en los Países del MERCOSUR	4
3.1 Argentina.....	5
3.1.1 Estructura Agraria y Expansión Agrícola	5
3.1.2 Inversión Extranjera en Agricultura	6
3.2 Brasil	12
3.2.1 Progreso Agrícola en Zonas Templadas.....	12
3.2.2 Inversión Extranjera en Agricultura	13
3.3 Paraguay	15
3.3.1 Concentración de Tierras y Agricultura en Zonas Templadas.....	15
3.3.2 Inversión Extranjera en Agricultura	16
3.4 Uruguay	18
3.4.1 Mercado Agrario Uruguayo en los Últimos Diez Años	18
3.4.2 Inversión Extranjera en Agricultura	19
4.0 Acciones del Gobierno para Condicionar la Inversión en Tierras Agrícolas por Inversores Extranjeros	21
4.1 Argentina	22
4.2 Brasil	23
4.3 Paraguay.....	24
4.4 Uruguay.....	24
5.0 La Inversión Extranjera en Tierras Agrícolas: Especial Interés en el Caso de Argentina	26
5.1 Categorías de “Inversores Extranjeros” en el Debate Nacional.....	26
5.2 Actores Locales: Posturas e Intereses	26
6.0 Resumen y Recomendaciones	29
6.1 Issues under Discussion in the Policy Debate.....	29
6.2 Acciones Necesarias	30
6.3 Temas para Futura Investigación	31
7.0 Lista de Referencias	32

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, los inversores extranjeros han mostrado un vivo interés por el sector agrícola, debido a un número de razones. Entre ellas se incluyen un aumento masivo y una mayor volatilidad en los precios de los productos agrícolas desde 2007, en parte, a causa del crecimiento demográfico, la urbanización, los biocombustibles y un cambio en la dieta. Eventos climáticos extremos también han generado importantes problemas en los cultivos de los principales países productores. Muchos de estos factores son tendencias a largo plazo que continuarán haciendo de las tierras cultivables y, más generalmente de la producción agrícola, una inversión muy atractiva.

El presente informe brinda información sobre la inversión extranjera en las tierras y la producción agrícola de los estados asociados del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En general, hay una falta de solidez en la información sobre la inversión extranjera en las tierras y la producción agrícola de los países del MERCOSUR, y las cifras con las que se cuenta deberían ser consideradas con cautela. No obstante, la evidencia disponible sugiere que los extranjeros están jugando un papel significativo en este sector. Los mejores datos disponibles pertenecen a Brasil, el cual mantiene un registro de propiedad de las tierras. Se estima que los extranjeros poseen un 1,7 por ciento de todas las tierras cultivables de Brasil (Wilkinson, Reydon & Di Sabbat, 2010). El gobierno argentino no lleva un registro de propiedad de las tierras; sin embargo, una estimación privada sugiere que los extranjeros poseen un 3,4 por ciento de todas las tierras cultivables del país (Fundación Pensar, 2011). Las cifras de Paraguay, basadas en el censo de 2008, indican que los extranjeros poseen un porcentaje impresionante del territorio nacional que representa el 19,4 por ciento, más de la mitad del cual pertenece a brasileños (Glaser, 2009, basado en datos del CNA 2008). Uruguay lleva un registro de tierras adquiridas por personas físicas extranjeras, pero no del área que ha sido adquirida por corporaciones comerciales extranjeras, lo cual impide la realización de un cálculo completo sobre la cantidad de tierras que son propiedad de inversores extranjeros. Incluso hay menos información disponible sobre la inversión extranjera en la producción agrícola. Las firmas argentinas parecen ser las más activas en la región, con empresas tales como El Tejar, Los Grobo y MSU que juegan el papel principal en el cultivo de granos, particularmente de soja.

La mayoría de los inversores extranjeros tanto en las tierras como en la producción agrícola parecen provenir de países dentro de la región, principalmente de Argentina y Brasil. Si bien se ha observado una tendencia de los gobiernos, o de empresas estatales, a invertir en tierras agrícolas más allá de sus fronteras para aumentar la seguridad alimentaria, estas inversiones no se han visto materializadas en número significativos para los países del MERCOSUR. De hecho, Argentina es el único país que parece haber negociado acuerdos de esta índole: uno firmado entre las autoridades provinciales de Río Negro y el grupo del gobierno chino *Heilongjiang Beldahuang State Farms Business Group* y otro acuerdo que actualmente se encuentra bajo negociación entre el Gobierno de la Provincia de Chaco y una empresa vinculada con el Gobierno de Arabia Saudita.

El gran interés extranjero por las tierras agrícolas de la región ha generado un acalorado debate público sobre si deberían imponerse restricciones al respecto. La preocupación mundial por la denominada toma de tierras también ha encendido el debate público en la región, y ha provocado que los partidos políticos breguen por obtener una gran variedad de respuestas. Durante más de cuatro décadas, Brasil ha impuesto varias restricciones sobre la propiedad extranjera de tierras, y actualmente está considerando imponer mayores limitaciones. Argentina recientemente ha aprobado su propia ley para restringir la inversión extranjera en tierras agrícolas, y leyes similares están siendo discutidas en Uruguay. Resulta interesante que la excepción sea Paraguay: a pesar de indicios de que una parte importante del territorio nacional sea de propiedad de extranjeros, no ha habido mucho debate público sobre la imposición de restricciones.

Un número de acciones prácticas servirían de ayuda para desarrollar políticas destinadas a abordar apropiadamente la inversión extranjera en las tierras agrícolas de la región. Una es definir claramente el término “titularidad extranjera”, en congruencia con el marco legal e institucional pertinente. Si bien este tema parece una obviedad, no siempre ha sido considerado adecuadamente, lo cual dificulta la evaluación de la inversión extranjera en las tierras agrícolas. También hay una necesidad de contar con mejor información sobre este tipo de inversiones en la región. Los países de esta zona, hasta el momento han realizado un registro deficiente de la propiedad de las tierras. De hecho, Brasil actualmente es el único país de la región que estableció un mecanismo para el registro nacional de propiedad de las tierras. Otros países deberían hacer lo mismo.

En términos de investigación, hay una necesidad de comprender mejor el impacto de la inversión extranjera en el sector agrícola. Esto incluye la investigación sobre la relativa importancia de este tipo de inversiones en las tierras agrícolas de los países miembros del MERCOSUR frente a la concentración de la propiedad y el uso de la tierra. También se percibe una falta de análisis sobre la relación entre la inversión extranjera en tierras agrícolas, la expulsión de productores locales y los efectos sobre la seguridad alimentaria y la pobreza rural.

1.0 Introducción

En las últimas décadas la intervención de los inversores extranjeros en la agricultura ha crecido mundialmente. Las corporaciones multinacionales y grandes firmas nacionales se han convertido en los principales proveedores de productos alimenticios, biocombustibles, minerales, madera y otros productos básicos. Más recientemente, el aumento masivo del precio de los alimentos a nivel internacional, y la preocupación por el crecimiento demográfico, el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático y la escasez de agua han atraído nuevos tipos de inversores hacia este sector. Esto incluye a gobiernos, ya sea directamente o a través de empresas estatales, que han comenzado a jugar un papel muy importante en la producción de alimentos y el uso de tierras cultivables (Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición [por sus siglas en inglés, HLPE], 2011). Desde la crisis de 2008, el sector financiero se ha convertido en un mayor jugador en este sector, estableciendo fondos de inversión agrícola para diversificar sus carteras de acciones.

Durante mucho tiempo, los inversores extranjeros se han destacado en el desarrollo del sector agrícola de los estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esta intervención ha incluido la ocupación de tierras, la modernización de las actividades de producción agropecuaria y, por ende, el incremento del valor de la tierra. Recientemente, sin embargo, el interés de los inversores extranjeros por los recursos naturales ha sido el foco del debate público en Latinoamérica. Esto se debe en gran parte a la reciente preocupación por los tratos de tierras agrícolas a largo plazo celebrados en África (Von Braun & Meinzen-Dick, 2009; HLPE, 2011; Grain, 2008; Grain 2010; Deininger & Byerlee, 2011), lo cual ha generado temores por el surgimiento de una tendencia similar en los países del MERCOSUR.

Frente a estos antecedentes, el principal propósito de este informe es proporcionar información sobre la inversión extranjera en las tierras agrícolas de los países miembros del MERCOSUR. En esta publicación se toma en cuenta la inversión extranjera en la producción agrícola, que también es extensiva a toda la región.

El presente informe se encuentra dividido en cinco secciones. En la Sección 1 se presentan los temas. En la Sección 2 se identifican las tendencias recientes de la inversión extranjera en las tierras agrícolas a nivel mundial. En la Sección 3 se discuten las características de la inversión extranjera en el sector agrícola de los países miembros del

MERCOSUR. Examinamos tres tipos de modelos de inversión extranjera: (i) acuerdos de cooperación entre estados, o entre estados y empresas estatales; (ii) compra directa de tierras por inversores privados; e (iii) inversión externa directa en la producción agrícola por inversores privados. Para cada uno de estos tipos de inversión, se ha recabado información de organismos gubernamentales (cuando se encuentra disponible), fuentes secundarias (estudios de agencias nacionales e internacionales, etc.) y algunas fuentes no oficiales tales como periódicos. La Sección 4 se enfoca en la manera en que los gobiernos han respondido a la inversión extranjera en agricultura en la región. En esta sección se discuten las medidas de políticas que ya han sido promulgadas o que se encuentran bajo consideración. La Sección 5 se enfoca en Argentina, y se plantea el debate entre el gobierno y los actores involucrados en torno a los marcos legales necesarios para regular la inversión extranjera en las tierras agrícolas. Finalmente, en la Sección 6 se incluye una discusión sobre los principales temas, opciones de políticas y cuestiones que requieren mayor investigación.

2.0 *Inversión Extranjera en Tierras Agrícolas: Contexto Global*

Los recursos naturales requeridos para la producción agrícola, particularmente tierra y agua, se han tornado cada vez más valiosos. Esto ha desencadenado el interés de inversores públicos y privados, quienes son conscientes de la mayor escasez de estos recursos y de su creciente valor en el mercado. Este fenómeno ha generado la compra o arrendamiento a largo plazo de tierras agrícolas por parte de inversores privados, empresas estatales e incluso de los gobiernos. Los cuatro principales receptores de la inversión extranjera son Sudán (4 millones de hectáreas), Mozambique (2,7 millones de hectáreas), Liberia (1,6 millones de hectáreas) y Etiopía (1,3 millones de hectáreas) (Banco Mundial, 2010).

La crisis mundial por el precio de los alimentos de 2007-2008 fue el principal factor generador de esta tendencia. Los países importadores netos se vieron amenazados por la inseguridad alimentaria y perdieron confianza en los mercados internacionales como una fuente segura y estable de alimentos. Mientras tanto, los inversores privados, incluyendo al sector financiero, se mostraron cada vez más interesados en la agricultura.¹

Hay visiones polarizadas sobre el reciente interés de los inversores por las tierras agrícolas. Por un lado, algunos creen que esto brinda una posibilidad para compensar los bajos niveles de inversión en los países en desarrollo. Por otro lado, surge gran preocupación cuando estas inversiones tienen lugar en situaciones donde los estados son frágiles, los derechos a la propiedad no están bien definidos y cuando las instituciones regulatorias carecen de recursos. Bajo estas condiciones, las inversiones en las tierras agrícolas pueden dar como resultado conflictos en torno al acceso a la tierra, el deterioro del medio ambiente y el uso inapropiado de los recursos naturales. En un informe del Banco Mundial se concluyó que los inversores eligen países con una gobernanza débil, lo cual resulta en la transferencia de tierras y a menudo se ignoran los derechos existentes a este recurso. El informe apunta a una cultura de secretismo donde las comunidades no son consultadas o informadas sobre los tratos agrarios hasta después de que ya han sido firmados. También se concluyó que los proyectos de inversión no generan puestos de trabajo (Banco Mundial, 2010).

¹ Cifras ampliamente difundidas muestran que entre 50 y 80 millones de hectáreas de tierras cultivables han sido negociadas por inversores internacionales, principalmente en los países de bajos ingresos. Se estima que alrededor de dos tercios fueron adquiridas como inversión; se encuentran localizadas en el sub Sahara de África. La falta de información acerca de la magnitud de la adquisición de tierras y los términos y condiciones pertinentes se debe, en parte, a los requisitos de confidencialidad impuestos por los inversores extranjeros y los gobiernos receptores (HLPE, 2011).

Hasta hace poco tiempo, la información sobre la adquisición de tierras por parte de inversores extranjeros ha sido escasa. Sin embargo, una serie de estudios de los últimos años ha arrojado luz sobre la escala y la naturaleza de estas inversiones². La información disponible generalmente se encuentra enfocada en casos específicos que incluyen licitaciones, extensiones de tierras adquiridas o arrendadas y sumas de dinero pagadas por empresas internacionales (Von Braun & Meinzen-Dick, 2009). No obstante, hay una falta general de transparencia sobre la compra extranjera de tierras en muchos países, debido a un mecanismo de registro y monitoreo deficiente en los países receptores.

Mundialmente, las inversiones en tierras agrícolas se realizan predominantemente en países que poseen grandes extensiones de tierras, abundantes recursos hídricos y marcos regulatorios muy débiles. De acuerdo con Deininger and Byerlee (2011), los inversores han mostrado gran interés por adquirir 42 millones de hectáreas de tierras cultivables en un período menor a un año en 2009. Del total de esta área, más de 32 millones de hectáreas (75 por ciento) se sitúan en el sub Sahara de África. En 2012, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (en inglés, *International Land Coalition*) revisó estas cifras y ahora se estima que, durante los últimos 10 años, los inversores reportaron haber adquirido, o estar negociando, un total de 203 millones de hectáreas de tierras, 134 millones de hectáreas en África³. Esta situación ha generado gran preocupación por la capacidad institucional de determinados países para proteger a los grupos vulnerables frente a la pérdida de tierras que, según reclaman, son de su propiedad, pese a que esto no se encuentre formalmente reconocido. Sin embargo, hay un riesgo de que esta preocupación haya sido exagerada por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las organizaciones internacionales. Sólo el 20 por ciento de las empresas interesadas en la compra de tierras han materializado estos planes (Banco Mundial, 2010). En otras palabras, hay una brecha significativa entre los planes para adquirir tierras agrícolas y su real ejecución.

3.0 Inversión Extranjera en Agricultura en los Países del MERCOSUR

En una evaluación sobre la inversión extranjera en agricultura en los países del MERCOSUR se sugiere que hay tres principales modelos para enmarcar los proyectos de inversión extranjera:

- **Los acuerdos de cooperación para las inversiones entre estados o entre estados y empresas estatales:** Se trata de acuerdos que establecen el marco legal requerido para la adquisición y/o uso de tierras. Existen dos tipos principales:
 - a. Los acuerdos que involucran la participación explícita de empresas públicas en el arrendamiento de tierras
 - b. Los acuerdos que abarcan la participación explícita de empresas públicas, para el uso de la tierra, pero no para la adquisición de los títulos de las mismas

² Estos estudios fueron conducidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Foodfirst Information and Action Network*, la Agencia alemana de Cooperación Internacional, *Grain*, *International Food Policy Research Institute*, *International Fund for Agricultural Development*, *International Institute for Environment and Development*, *International Institute for Sustainable Development*, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, *Land Deals Politics Initiative*, *Oakland Institute*, *Oxfam International*, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Banco.

³ La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra ha podido verificar y corroborar un total de 71 millones de hectáreas, 34 millones en África (Anseeuw, Wily, Cotula & Taylor, 2012).

- **Compra directa de tierras o arrendamientos a largo plazo por el sector privado**, incluyendo los fondos de inversión, las corporaciones multinacionales y los extranjeros. Este tipo de inversión en la agricultura⁴ ha ocurrido en el Cono Sur durante más de 200 años⁵. Al final del siglo, sin embargo, la adquisición extranjera de tierras disminuyó, dado que las tierras agrícolas en su mayoría estaban ocupadas y la agricultura no era una actividad muy rentable. Esta tendencia se revirtió en 2007, cuando la agricultura recibió un nuevo impulso como resultado de la crisis financiera mundial y la crisis por los alimentos y por la entrada de nuevos actores financieros al sector agrícola.
- **La inversión externa directa en la producción agrícola**: Estas inversiones generalmente involucran varios tipos de acuerdos relativos a la agricultura por contrato, los cuales durante los últimos años se han tornado cada vez más populares en los países del MERCOSUR⁶

3.1 Argentina

Argentina cubre un área total de 273 millones de hectáreas. De este total, 32 millones son tierras cultivables, un millón se dedican a cultivos permanentes, 100 millones son tierras de pastoreo, 1,5 millones se encuentran bajo riego y 34,2 millones son tierras forestales.

3.1.1 Estructura Agraria y Expansión Agrícola

De acuerdo con los últimos censos agropecuarios nacionales (1988 y 2002), el número de empresas agrícolas y ganaderas en Argentina decayó un 20,9 por ciento, disminuyendo de 421.000 a 333.000. El tamaño promedio de las fincas, sin embargo, creció de 421,1 a 524,1 hectáreas. Estas tendencias probablemente han seguido creciendo durante la última década. Notablemente, el índice de variación inter-anual se ha mantenido constante desde los últimos años de la década de 1960, un fenómeno que coincide con el tipo de agricultura que fue desarrollada desde entonces. Estas tendencias también se observan en Australia, Canadá y los Estados Unidos, quienes han seguido la misma dirección que Argentina con respecto a la innovación tecnológica en la agricultura (Trigo & Cap, 2006).

El área cultivada para la producción de granos ha crecido significativamente desde 1960, pasando de 9,5 millones de hectáreas en 1961 a 16 millones en 1994 y alrededor de 30 millones en 2010. Reca (2010) indicó que este aumento se ha dado principalmente debido a los siguientes factores:

- Mayores ingresos por la producción agrícola, donde las áreas que anteriormente se utilizaban para la producción ganadera ahora se utilizan para la agricultura
- Alrededor del 25 por ciento de todos los cultivos de soja que consisten en una “segunda cosecha de soja”, se cultiva inmediatamente después de los cereales de invierno (trigo y cebada). De esta manera, la misma parcela de tierra produce dos cosechas al año.
- Ampliación de las fronteras agrícolas:
 - a. “Dentro” de la zona Pampeana, con áreas anteriormente utilizadas para la producción ganadera (1 millón de hectáreas) convertidas en tierras de cultivo

⁴ Este mecanismo también incluye la inversión extranjera en actividades de conservación y recreación. Dado que esta publicación está enfocada en la adquisición y uso de tierras cultivables, no se hará una revisión de este tipo de mecanismo específico.

⁵ Es preciso remarcar que estos países poseen grupos étnicos de descendencia europea (inmigrantes durante los siglos 19 y 20, especialmente durante la primera y la segunda Guerra Mundial).

⁶ Las características de los actores involucrados en el uso de este mecanismo se discuten en la Sección 3.1.2. Para mayor información, véase Manciana, Trucco & Piñeiro (2009).

- b. “Fuera” de la zona Pampeana, principalmente asociadas con la disponibilidad de variedades de soja más resistentes (3 millones de hectáreas adicionales entre 1996 y 2010)

Otros factores importantes que han generado este cambio en la zona Pampeana incluyen la manera en que la producción agrícola ha sido organizada y la entrada precipitada de nuevos actores al sector. Los volúmenes de producción agrícola bajo la modalidad de agricultura por contrato en Argentina han aumentado constantemente desde la década de 1990, marcado por un número de pequeñas empresas que tienen un impacto significativo en la producción local y regional. Estas empresas se han enfocado en invertir en la producción agrícola, en lugar de la adquisición de tierras, y se han incorporado al nuevo sistema anual de producción agropecuaria de la región. Este tema se discute más profundamente en la Sección 6.

Es preciso hacer una mención especial sobre los productos forestales en Argentina. Los bosques naturales cubren 33 millones de hectáreas y 1,2 millones de plantaciones forestales. Las últimas incluyen principalmente pinos y eucaliptos. Una gran porción de estas plantaciones fue desarrollada durante las últimas décadas en las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos (Mesopotamia, en el noreste del país). En este contexto, el Gobierno de Argentina ha desarrollado un programa de incentivos para apoyar la expansión de plantaciones forestales. Actualmente el mismo está enfocado en pequeñas y medianas propiedades.

Las plantaciones forestales ahora poseen una capacidad de producción maderera sostenible que va de 20 a 25 millones de metros cúbicos al año, mientras que los actuales volúmenes de consumo anuales son de 8 millones de metros cúbicos (90 por ciento del consumo industrial nacional). Esto demuestra que la capacidad de estas plantaciones excede el consumo anual en más de 10 millones de metros cúbicos. La madera adicional es resultado de la alta rentabilidad y una demanda industrial relativamente baja (baja inversión en la capacidad industrial). Dado que la importación de productos forestales ha crecido más que la exportación, hay un déficit de los productos forestales en el balance del comercio. Finalmente, debería acentuarse que hay una necesidad de inversión extranjera en la silvicultura local. Las inversiones locales y extranjeras, sin embargo, se encuentran limitadas por la inestabilidad política y el largo período de tiempo que requiere el desarrollo forestal (más de 20 años).

3.1.2 Inversión Extranjera en Agricultura

Los acuerdos de cooperación para las inversiones entre estados, o entre estados y empresas estatales

En Argentina se han negociado solo dos acuerdos de cooperación entre estados o empresas estatales: uno firmado entre las autoridades provinciales de Río Negro y Heilongjiang Beldahuang State Farms Business Group del Gobierno chino, y otro que en la actualidad se encuentra bajo negociación entre el gobierno provincial de Chaco y una empresa vinculada con el Gobierno de Arabia Saudita.

Acuerdo entre el gobierno de Río Negro y Heilongjiang Beldahuang de China⁷

En 2010, el gobierno provincial de Río Negro firmó dos acuerdos de cooperación con *Heilongjiang Beldahuang State Farms Business Group*: un acuerdo para el proyecto de inversión agro alimenticio y otro convenio para la presentación de una propuesta de inversión para la instalación de una nueva terminal portuaria en el área del Puerto de San Antonio Este.

⁷ El acuerdo se encuentra disponible en idioma chino mandarín y español en: <http://farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo.pdf>

El gobierno de Río Negro se compromete a:

- Otorgar 254.000 hectáreas de tierras cultivables, incluyendo 20.000 hectáreas bajo riego (arrendamiento por 20 años) y 234.000 hectáreas que comenzarán a producir después de la instalación de nuevos sistemas de riego⁸
- Otorgar exención de impuestos provinciales para la inversión y las posteriores actividades comerciales
- Brindar toda la información y servicios técnicos disponibles para la ejecución del proyecto sin problemas
- Ofrecer una terminal portuaria temporaria para las actividades comerciales de Heilongjiang hasta que las instalaciones Santa Fe Este comiencen a operar
- Brindar, sin cargo alguno, espacios para la oficina y vivienda, como también medios de transporte y equipamientos.
- Solventar todos los gastos originados durante el período de estudio y viabilidad
- Brindar, sin cargo alguno, 3.000 hectáreas de tierra para la realización de un campo experimental de cultivos de alto rendimiento, destinado al cultivo de variedades a largo plazo, reproducción, selección y promoción de técnicas de alta tecnología en la agricultura.

Heilongjiang se compromete a:

- Instalar una sede en la Provincia de Río Negro
- Realizar la propuesta de inversión en una terminal portuaria en San Antonio Este, a través de una iniciativa privada para obtener su evaluación y aprobación por parte del gobierno de Río Negro
- Enviar especialistas para la evaluación de viabilidad de inversión y desarrollo
- Invertir US\$20 millones en equipos de riego y producción⁹.

Las organizaciones de la sociedad civil (movimientos de estudiantes, universidades, grupos de pueblos originarios, asociaciones ambientalistas, etc.) han salido a protestar en contra del acuerdo. Alegan que el gobierno provincial ha otorgado a este emprendimiento recursos que deberían haber provenido del gobierno nacional. El gobierno chino, sin embargo, ha expresado su interés por celebrar acuerdos similares de inversión con otras provincias (Grain, 2010; Infobae, 2010).

Acuerdo entre el Gobierno de Chaco y Al-Khorayef Group

En 2008, el gobierno de Arabia Saudita anunció su decisión de reducir el volumen de producción cerealera en casi un 12 por ciento al año en un esfuerzo por proteger las reservas hídricas del país. También se estableció un fondo de US\$5 mil millones para otorgar préstamos bajo condiciones preferenciales a empresas locales que inviertan en países extranjeros con un alto potencial agrícola.

⁸ Las áreas bajo riego se encuentran localizadas en el Valle de del Idevi y las áreas que aun no tienen riego incluyen: Valle de Colonia Josefa (50.000 hectáreas), Valle de Negro Muerto (74.000 hectáreas), Valle de Guardia Mitre (38.000 hectáreas), Valle del Margen Norte (31.500 hectáreas), Valle La Japonesa, Río Colorado (41.000 hectáreas).

⁹ Documentos no oficiales indican que se planea invertir más de \$1,4 mil millones en 320.000 hectáreas para garantizar el abastecimiento de alimentos por un período de 20 años.

Bajo esta política, *Al-Khorayef Group*, el cual fue seleccionado por el Gobierno provincial de Chaco como un socio preferencial, firmó un acuerdo de cooperación con este gobierno en febrero de 2011. Estableció una concesión para la producción agrícola bajo sistemas de riego utilizando el Río Bermejo, que cubre 30.000 hectáreas en una primera etapa, 60.000 hectáreas en una segunda etapa y hasta 200.000 hectáreas en una etapa posterior. Esta área se encuentra localizada en El Impenetrable, una región de bosque nativo en la llanura provincial que es de propiedad del estado local. Su gobernador anunció que la tierra permanecerá bajo el control del gobierno. *Al-Khorayef Group* ha comenzado a equipar la infraestructura con tecnología de avanzada para la producción local, incluyendo un sistema de riego para toda la tierra comprendida por el acuerdo. Invertirá \$400 millones, a ser pagados dentro de los 10 años del acuerdo, incluyendo un período de gracia de tres años (Daily Iprofessional.com, 2011b). La mayor parte de la producción será comprada por empresarios de Arabia Saudita. El presidente para Europa y director de operaciones internacionales de *Al-Khorayef*, F. Tomás, dijo que la producción sería comprada bajo el plan nacional de seguridad alimentaria de Arabia Saudita (*Saudi Arabian National Food Security Plan*), por iniciativa del Rey Abdullah, quien anunció a principios de 2011 que este será el primer acuerdo firmado por su país en la región.

Las ONGs locales han expresado su oposición con respecto al acuerdo, pero no han organizado protestas públicas. Alegan que alrededor de 60.000 indígenas han estado reclamando el derecho a esas tierras desde 2008.

Compra directa de tierras por parte de inversores extranjeros

Prácticamente no hay restricciones legales para la inversión extranjera en tierras. El único requisito conforme a la legislación de 2005 es que los compradores deben tener residencia legal en el país (en la Sección 5 se brinda más información al respecto).

La inversión extranjera en las tierras del país ha sido determinada principalmente por las ganancias esperadas que pueden ser obtenidas de la producción agrícola (o del arrendamiento de las mismas) y por la expectativa sobre el valor de la tierra en dólares. En ambos casos, dado que los precios internos de los productos agrícolas son determinados principalmente por los precios internacionales, también se encuentran profundamente afectados por las tasas de cambio entre el dólar y el peso. Debido al aumento significativo de la productividad de la tierra experimentado durante los últimos 10-20 años, combinado con el aumento constante del precio de los productos de zonas templadas en los mercados internacionales, que llegó a su pico durante el 2007 y 2008, el valor de la tierra ha incrementado consecuentemente. Para el 2008 los valores eran similares a los de Iowa (Estados Unidos). Esta tendencia se vio obstaculizada, sin embargo, por un conflicto que surgió entre el gobierno y los intereses agrícolas como consecuencia de una ley propuesta para aumentar significativamente las tasas de exportación sobre los principales productos agrícolas. La ley propuesta fue desestimada en junio de 2008.

Sin embargo, no hay información precisa sobre el área total que fue adquirida por extranjeros porque no se cuenta con un mecanismo de registro catastral. Por esta razón, una ley recientemente aprobada para regular la compra de tierras por parte de extranjeros incluye un registro de propietarios de tierras y el establecimiento de un sistema único de registro nacional (en las Secciones 5 y 6 se proporciona mayor información al respecto). De acuerdo con una estimación, más de 5,8 millones de hectáreas de tierras cultivables son de propiedad de inversores extranjeros. Esto representa el 3,4 por ciento de toda la tierra cultivable del país (Fundación Pensar, 2011)¹⁰.

¹⁰ La Fundación Pensar ha desarrollado un documento sobre la metodología de estimación utilizada, indicando que es una referencia mínima producto de la suma de toda la propiedad de los extranjeros, según informes de prensa y/o datos de Internet.

Durante los últimos años se han creado movimientos sociales para frenar la “toma de tierras” por parte de inversores extranjeros. La mayor preocupación es el desalojo de pueblos originarios y de pequeños productores de las tierras públicas. En las regiones fuera de la zona Pampeana, estas personas han ocupado tradicionalmente tierras públicas y privadas que no eran utilizadas por sus dueños para producir. Dado que la tierra y la propiedad han sido revaluadas y concentradas, han surgido conflictos entre los terratenientes y los ocupantes ilegales. Apoyados por organizaciones nacionales tales como la Federación Agraria Argentina (FAA), los pequeños productores iniciaron juicios para frenar la inversión en las tierras agrícolas por parte de inversores extranjeros. (En la Sección 6 se brinda más información al respecto).¹¹

Inversión externa directa en la producción agrícola¹²

La inversión externa directa en la producción agrícola en Argentina, tal como es el caso de otros países, se basa primordialmente en varias formas de agricultura por contrato. Argentina fue la pionera en celebrar estos acuerdos de producción y hoy posee el mayor número de firmas, grandes y pequeñas, operando de esta manera en la región. A continuación se describen las características generales de la agricultura por contrato en Argentina.

Agricultura por Contrato en Argentina: Evolución y Actores Involucrados

El sector agrícola de Argentina sufrió profundos cambios en la década de 1980. Los mismos abarcaron prácticas de cultivo, modalidades contractuales y estructuras comerciales que forjaron el camino para un dramático incremento de la producción nacional. Al mismo tiempo, el uso de mayores y mejores equipos ha reemplazado a los agricultores tradicionales que antes manejaban todos los recursos (tierra, gastos en efectivo, mano de obra, tecnología) bajo el paraguas de unidades únicas de producción. También ha ocurrido un proceso de rápida concentración de tierras.

La agricultura por contrato se basa en la asociación de varios actores involucrados que juegan un papel activo en la producción (tales como contratistas, personas de negocios y asesores técnicos) y de otros actores que juegan un papel relativamente pasivo (tales como terratenientes que son rentistas o financieros). El negocio se organiza combinando el arrendamiento de tierras, contratos de servicios (con contratistas) y recursos financieros (por parte de fondos de inversión). Las ventajas de la agricultura por contrato incluyen flexibilidad, mayor capacidad de contratación de terceros para servicios y capacidad de manejo tecnológico y financiero.

Los cinco principales actores involucrados en la agricultura por contrato son:

- **Organizadores de negocios**, incluyendo personas físicas (productores) y organizaciones. Generalmente asumen los mayores riesgos y movilizan a otros socios.
- **Terratenientes**, quienes arriendan la tierra a cambio de dinero en efectivo, y en algunos casos, un porcentaje de la producción.
- **Contratistas**, a menudo son los ex tenedores tradicionales de las tierras y los arrendadores, quienes contribuyen con maquinarias e insumos (arados, semillas, cultivos, etc.) y aplican herbicidas, insecticidas, etc.

¹¹ Para mayor información sobre la concentración y la “toma” de tierras agrícolas por parte de inversores extranjeros, consúltese: Noticias Congreso Nacional (5 de julio, 2011). *Campesinos norteños reclamaron el cese de la venta de tierras*. Extraído de: <http://farmlandgrab.org/post/view/18897>. Para mayor información sobre la relación entre la concentración y la “toma” de tierras agrícolas tal como lo aborda la FAA, consúltese: P. Eleisegui (30 de julio, 2011), *Mitad de la riqueza agraria va camino a ser extranjera y hasta se venden campos con pueblos dentro*. Extraído de: <http://negocios.iprofesional.com/notas/112473-Mitad-de-la-riqueza->

¹² Esta sección del documento ha sido parafraseada de Manciana, Trucco & Piñeiro (2009), a menos que se indique lo contrario. Véase también C. Eaton & A.W. Shepherd (2011), *Contract farming: Partnerships for growth*. FAO Agricultural Services Bulletin 145. Extraído de: <http://www.fao.org/docrep/014/y0937e/y0937e00.pdf>

- **Financieros**, incluyendo personas físicas o jurídicas que aportan capital. Se aplican varias modalidades contractuales cuando el capital requerido proviene de fuentes externas. Resulta importante remarcar que se canaliza una gran cantidad de recursos provenientes de otros sectores económicos (incluyendo sectores del ámbito internacional) bajo diferentes mecanismos más o menos formales.
- **Asesores técnicos**, incluyendo ingenieros agrónomos que trabajan en una empresa tanto de manera dependiente como independiente.

En la práctica, la naturaleza y características de estas estructuras generalmente se ven influenciadas por las peculiaridades del organizador principal, que puede ser un terrateniente que arrienda tierras adicionales, contratistas que pretenden expandir sus operaciones comerciales, empresas de manejo de negocios, empresas de integración, corporaciones agrícolas o compañías inmobiliarias.

Un buen ejemplo de agricultura por contrato incluye los denominados “pools de siembra”. Se trata de operaciones a gran escala (más de 20.000 hectáreas cada una) con mecanismos de manejo formalizados y muy complejos. Un pool de siembra generalmente posee tres componentes principales: a) una firma que organiza el negocio y realiza la administración general; b) una firma que actúa como el administrador o ejecutor del trabajo de campo (siembra, cosecha, etc.); y c) una institución financiera (habitualmente un banco) que crea mecanismos financieros, tales como fondos en fideicomiso para atraer a diferentes tipos de inversores incluyendo, en algunos casos, a inversores extranjeros.

Agricultura por contrato, concentración de la producción y el papel de los inversores extranjeros

La agricultura por contrato en Argentina es más común en el sector de granos (soja, maíz, trigo, girasol y en algunos casos cebada). Las cifras informales basadas en datos proporcionados por el Censo Nacional Agropecuario (CNA) más reciente (véase Tabla 1) sugieren que alrededor del 50 por ciento del total de la producción de granos se realiza bajo acuerdos de agricultura por contrato.

Tal como puede verse en la Tabla 1, el área cultivada por los productores que solo cultivan sus propias tierras—es decir, que no arriendan tierras adicionales—bajó 4,5 millones de hectáreas entre 1998 y 2002, llegando a 34,5 millones de hectáreas, mientras que el número de las tierras de terratenientes que eran cultivadas por terceras partes ha crecido significativamente alrededor de 5 millones de hectáreas, llegando a 59 millones. Los últimos se han convertido en los principales “usuarios de las tierras” en la zona Pampeana, sobrepasando el número de los anteriores terratenientes y de los pools de siembra. De hecho, una comparación entre el área arrendada por propietarios y no propietarios muestra la importancia de los primeros sobre los segundos (20 millones de hectáreas versus 9 millones).

También es importante remarcar que el área bajo cultivo de no propietarios ha crecido un 50 por ciento según los últimos censos (3,6 por ciento por año). Esta tendencia ha tenido un mayor impulso desde 2002, con un aumento del 21 por ciento en el número de propietarios que arriendan tierras adicionales y de áreas bajo cultivo de no propietarios. De acuerdo con las cifras del CNA de 2002, de 25 millones de hectáreas a ser plantadas con trigo, soja, girasol y maíz en la zona Pampeana:

- 10 millones de hectáreas (40 por ciento) debían ser cultivadas sólo por terratenientes.
- 11 millones de hectáreas (43 por ciento) debían ser cultivadas por propietarios que arriendan tierras adicionales.
- Cuatro millones de hectáreas (16 por ciento) debían ser cultivadas por personas o firmas que no poseen tierras.

Los últimos dos puntos incluyen pools de siembra, arrendadores, administradores, empresas de integración y otras corporaciones, con alrededor del 50 por ciento de la producción total en la zona Pampeana consistiendo en empresas que arriendan tierras bajo diferentes tipos de acuerdos.

Los inversores extranjeros participan en la agricultura por contrato de varias maneras. Algunas grandes corporaciones, que han realizado importantes inversiones en la compra de tierras y en ponerlas a producir, también arriendan tierras bajo acuerdos de agricultura por contrato para expandir sus operaciones. Sin embargo, este grupo es pequeño. Otros subgrupos, incluyendo los grandes “pools de siembra” y las empresas administradoras de diferentes tamaños y estructuras legales, arriendan la mayoría de las tierras que se encuentran disponibles. Los extranjeros participan en estas firmas, proporcionando recursos financieros para cubrir los costos operativos por una tasa de interés acordada o por un porcentaje de las ganancias. La agricultura por contrato ha crecido significativamente en los últimos 10 años, y se ha expandido según el número de firmas y el área bajo cultivo donde se aplica esta modalidad de producción¹³. Sin embargo, desde un punto de vista cuantitativo, el capital extranjero que participa en estos emprendimientos es pequeño y no hay una estimación pública de su real magnitud.

TABLA 1: ÁREA BAJO CULTIVO DONDE SE APLICAN VARIAS MODALIDADES DE TENENCIA DE LAS TIERRAS EN LA ZONA PAMPEANA (PERÍODO DE 1988-2002)

	1988		2002		CAMBIO	
	HECTÁREAS	PORCENTAJE	HECTÁREAS	PORCENTAJE	HECTÁREAS	PORCENTAJE
Total en la zona Pampeana	70.749.256	100,0	68.245.542	100,0	-2.503.714	-3,5
Área bajo cultivo por terratenientes	63.589.989	89,9	59.009.761	86,5	-4.580.228	-7,2
Owners not leasing additional land	44.051.073	62,3	34.520.100	50,6	-9.530.973	-21,6
Propietarios que no arriendan tierras adicionales	19.538.916	27,6	24.489.661	35,9	4.950.745	25,3
Arrendamiento	11.566.816	16,3	17.333.123	25,4	5.766.307	49,9
Contratos de facto	4.249.416	6,0	2.953.074	4,3	-1.296.342	-30,5
Otros	3.722.684	5,3	4.105.244	6,0	382.560	10,3
Tierras agrícolas bajo cultivo por no propietarios	7.159.267	10,1	9.235.781	13,5	2.076.514	29,0
Arrendamiento	3.591.452	5,1	5.474.838	8,0	1.883.386	52,4
Contratos de facto	1.124.639	1,6	901.670	1,3	-222.969	-19,8
Otros	2.443.176	3,5	2.859.273	4,2	416.097	17,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988, 2002); Basualdo (2006)

Es preciso agregar algunas consideraciones analíticas a la evidencia presentada hasta ahora. Primero, los valores de arrendamiento crecieron significativamente debido a las altas ganancias de la producción. Como resultado, muchos propietarios dejaron de producir y comenzaron a arrendar sus tierras. Segundo, este proceso generó la “concentración” de la producción y la toma de decisiones en manos de los “administradores” y lejos de los terratenientes. Esto ha

¹³ Es preciso subrayar que este grupo ha logrado introducir economías de escala extremadamente importantes. Debido a sus volúmenes de compra de insumos, por ejemplo, se le otorga un precio un 15 a 20 por ciento menor que el promedio. Y gracias a su acceso directo a los exportadores, puede fijar los precios alrededor de un 10 por ciento mayor que los precios de los pequeños y medianos productores locales.

desencadenado un debate en torno a la sustentabilidad del sistema, ya que podría llevar a una falta de interés y control en relación con la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (rotación de cultivos, utilización de agroquímicos, etc.).

Murmis and Murmis (2011) y Manciana, Trucco y Piñeiro (2009) remarcan que los inversores extranjeros en la producción agrícola generalmente compran tierras en lugar de invertir en la agricultura por contrato. Sin embargo, algunas de las firmas nacionales más importantes que participan en la agricultura por contrato como organizadoras y administradoras de las operaciones (es decir, Cazenave, Los Grobo, MSU, Cresud y El Tejar) han recibido fondos extranjeros (Murmis & Murmis, 2011).

3.2 Brasil

Brasil cubre un área total de 851 millones de hectáreas. De este total, 77 millones son tierras agrícolas, 172 millones son tierras de pastoreo, 2 millones se encuentran bajo riego y 519,5 millones son tierras forestales.

3.2.1 Progreso Agrícola en Zonas Templadas

Brasil consiste en cinco grandes áreas ecológicas: la selva tropical del Amazonas al norte (49 por ciento del territorio), la selva tropical Cerrado en la región central (24 por ciento del territorio), un área semi-árida conocida como Caatinga al noreste (10 por ciento del territorio), un estrecho cinturón de bosques (Mata) a lo largo de la costa atlántica (13 por ciento del territorio), una sabana subtropical conocida como las “Pampas del sur” (2 por ciento del territorio) y un área pantanosa (Pantanal) en la región central (2 por ciento del territorio).

El uso de la tierra se expandió en Brasil en la década de 1970 bajo la Revolución Verde. Las políticas públicas destinadas a impulsar la producción de soja otorgaron mayor importancia al sector agrícola en la economía nacional. El cultivo de soja fue originalmente desarrollado en el sur y luego se extendió hacia el norte a través del Cerrado (Merten, Minella, Moro & Maier, 2009). La primera expansión de la agricultura irrigada con agua de lluvia fue marcada por un crecimiento acelerado y una significativa degradación de las tierras. A fines de la década de 1980, las técnicas de manejo incorporaron la rotación de cultivos, cobertura vegetal y sistemas de labranza mínima. La implementación masiva de labranza cero jugó un papel crucial para tratar los procesos de degradación en el sur y en el Cerrado.

En la Tabla 2 se muestran los cambios observados en las tierras cultivables y de pastoreo entre 1970 y 2006. Las primeras han crecido alrededor de un 80 por ciento en los últimos 10 años, especialmente en el noreste, donde la soja crece bien (Martinelli, Rosamond, Vitousek & Moutinho, 2010). Las tierras de pastoreo han permanecido en 170 millones de hectáreas desde principios de 1980, aumentando un 34 por ciento en el norte y disminuyendo en otras regiones.

TABLA 2: USO DE LA TIERRA EN BRASIL ENTRE 1970 Y 2006

USO DE LA TIERRA	1970	1975	1980	1985	1995	2006
	HECTÁREAS					
<i>Cultivos</i>	33.983.796	40.001.358	49.104.263	52.147.708	41.794.455	76.697.324
<i>Pastoreo</i>	154.138.529	165.652.250	174.499.641	179.188.431	177.700.472	172.333.073
<i>Total</i>	188.122.325	205.653.608	223.603.904	231.336.139	219.494.927	249.030.397

Fuente: Censo Agropecuario IGBE (2006).

3.2.2 Inversión Extranjera en Agricultura

A diferencia de otros países de la región, Brasil produce datos oficiales sobre la compra de tierras agrícolas por parte de inversores extranjeros en el país. Está ampliamente aceptado que las tierras cultivables de Brasil que son de propiedad de extranjeros cubren alrededor de 4,3 millones de hectáreas (1,7 por ciento del total) (Wilkinson, Reydon & Di Sabbat, 2010).

Brasil fue el primer país del Cono Sur en promulgar una ley que restringe la compra de tierras por extranjeros, con la introducción de restricciones en 1971. Para aplicar la ley eficazmente, fue necesario establecer una agencia nacional centralizada a cargo de registrar las transacciones inmobiliarias en zonas rurales donde se considera la nacionalidad de los compradores. Todos los casos que actualmente se encuentran bajo revisión incluyen el establecimiento de una oficina catastral (o registro).

La primera encuesta agropecuaria en zonas rurales fue conducida por el Instituto brasileño de Reforma Agraria en 1967. Posteriormente, los resultados fueron actualizados por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) en 1972, 1978 y 1992 (Hoffmann, 2007). Bajo el Sistema Nacional de Registro Rural (SNCR), el INCRA toma en cuenta la propiedad rural, independientemente de su uso. Sin embargo, la relevancia de sus datos para la revisión de las inversiones en las tierras agrícolas por parte de los inversores extranjeros ha sido cuestionada, sobre la base de que: (i) la nacionalidad del comprador era establecida después de 2006 y (ii) había un control deficiente de los datos y del mecanismo de actualización disponible (Vital, 2010). Por último, es preciso subrayar que la recolección y el procesamiento de datos sobre las leyes agrarias es extremadamente complejo en todo el país. Desde 2001, cuando se promulgó la Ley No. 10.261, conocida como “Ley de Catastro”, el INCRA fue homogeneizado y se hizo una referencia geográfica a los títulos de propiedad de las tierras en Brasil. El INCRA ha intervenido en este proceso durante más de 10 años, pero todavía no lo ha completado. Este instituto ha progresado mucho en la conducción de encuestas y en la actualización de obras de infraestructura, mecanismos de medición, programas de software, etc. (Tenorio & Flávia, 2010).

Acuerdos de cooperación para las inversiones entre estados, o entre estados y empresas estatales

Brasil y Argentina han atraído el mayor interés de los inversores extranjeros en el sector agrícola. Al momento de elaboración de este documento, no había información disponible sobre los acuerdos de cooperación entre un estado, o una empresa estatal, y Brasil. Esto concuerda con las políticas que el país ha implementado en el sector agrícola en general, y en la compra de tierras por extranjeros en particular, en respuesta a la lucha de los campesinos locales que tradicionalmente ocuparon esas tierras, y los movimientos sociales que han sido muy activos al respecto.

Compra directa de tierras y el debate nacional

Una encuesta conducida en 2008 bajo el SNCR reveló que en ese momento había 34.632 propiedades de extranjeros. La demanda de tierras ha crecido significativamente desde 2008 cuando la crisis financiera impulsó a los inversores a considerar las tierras agrícolas como una actividad con gran potencial rentable y una oportunidad de inversión segura. Sauer y Pereira (2011) utilizaron los datos del SNCR sobre la compra de tierras por extranjeros entre 2008 y mediados de 2010 y concluyeron que la demanda de propiedades era más alta en los estados de Minas Gerais, Roraima y Río Grande do Norte, principalmente en la Amazonia (con un aumento del 120 por ciento en el registro de propiedades), Piauí (77,7 por ciento) y Minas Gerais (57,4 por ciento). Esta expansión está asociada con actividades agrícolas y agroindustriales, incluyendo el cultivo de granos y de caña de azúcar, así como la silvicultura. Tal como se indicó anteriormente, estos datos deben ser considerados con cautela, particularmente debido a la falta de información confiable sobre el origen del capital utilizado para comprar las tierras.

De acuerdo con Oliveira (2011), la mayoría de las tierras de propiedad de extranjeros se sitúan en el Cerrado y en los estados productores de caña de azúcar del sudeste. Tal como se muestra en la Figura 4, el estado de Mato Grosso posee un 19,9 por ciento del área total de propiedad de extranjeros. Le siguen Sao Paulo (13,4 por ciento), Mato Grosso do Sul (11,7 por ciento), Bahía (9,4 por ciento), Minas Gerais (7,7 por ciento), Paraná (7,5 por ciento), Goiás (6,2 por ciento) y Pará (5,8 por ciento). Las tierras cultivables de propiedad de extranjeros en otros estados apenas cubren el 3 por ciento. Oliveira concluyó que la mayoría de las tierras que son de propiedad de expatriados (se localizan en las áreas productoras de azúcar de Sao Paulo, Paraná y partes de Mato Grosso do Sul, Goiás y Minas Gerais).

TABLA 3: VARIACIONES ABSOLUTAS Y RELATIVAS EN EL NÚMERO Y LA SUPERFICIE CUBIERTA POR LA PROPIEDAD RURAL DE LOS EXTRANJEROS ENTRE 2008 Y 2010.

ESTADO	NÚMERO DE PROPIEDADES	POR CIENTO	SUPERFICIE (HECTÁREAS)	POR CIENTO
Sao Paulo	89	1	-53.485	-10
Bahía	95	5	-12.357	-3
Goiás	14	2	-11.628	-5
Paraná	-218	-4	-7.855	-3
Rondonia	-4	-3	-5.145	-15
Mato Grosso do Sul	4	1	-1.842	0
Pará	5	0	-1.062	0
Paraíba	-1	0	-658	-9
Rio Grande do Sul	-117	-6	-516	0
Distrito Federal	14	7	-240	-5
Amapá	-1	-6	-200	-3
Alagoas	2	2	-47	0
Sergipe	2	3	126	4
Pernambuco	28	8	1.210	14
Santa Catarina	8	1	2.463	5
Ceará	23	6	3.211	10
Roraima	8	14	4.069	17
Rio Grande do Norte	14	12	4.428	27
Maranhao	8	5	5.035	8
Tocantins	8	5	5.042	5
Espirito Santo	-1	0	6.033	44
Rio de Janeiro	-13	-1	9.623	13
Piauí	6	8	25.690	78
Mato Grosso	-154	11	34.165	4
Amazon	5	2	126.726	120
Minas Gerais	329	14	179.167	57
Acre	0	0		0
Total Brasil	153	0	311.950	8

Fuente: Sauer & Pereira (2011)

Inversión externa directa en la producción agrícola

La concentración de los procesos de producción en Brasil es similar a la de Argentina. De hecho, durante dos siglos se ha registrado un aumento dramático de las tierras cultivables (principalmente para la producción de soja y de caña de azúcar)¹⁴. A diferencia de Argentina, Brasil ha extendido el área de cultivo en detrimento de las tierras forestales, generando gran controversia por el impacto ambiental.

Mientras tanto, la agricultura por contrato se ha expandido en Brasil. Las principales compañías agropecuarias argentinas han comenzado a participar en los sectores productores de soja y caña de azúcar de Brasil. Entre ellas El Tejar, Los Grobo y MSU.

Los informes de prensa indican que los grupos comerciales argentinos poseían más de 700.000 hectáreas plantadas en Brasil durante la cosecha de 2010–2011 y se espera que este número crezca en los próximos años (Infobae, 2011). El Tejar, que ha estado haciendo negocios en Brasil durante solo ocho años, superó a los productores tradicionales de soja en 2010–2011. Una agresiva estrategia de arrendamiento generó una fuerte competencia entre las empresas de los dos países. Los Grobo posee alrededor de 60.000 hectáreas bajo cultivo, y ya anunció el establecimiento de un emprendimiento en Brasil para ganar de 300 a 400 millones de dólares en el mercado local de valores. Cresud, el grupo agrícola de Elzstain Co, posee alrededor del 40 por ciento de las acciones de Agro Brasil. Esta empresa posee 200.000 hectáreas bajo cultivo en el país (Infobae, 2011).

La falta de información sobre la agricultura por contrato en Brasil dificulta la evaluación de su importancia en toda la producción nacional. Los medios locales, sin embargo, han destacado el papel clave que juegan las empresas argentinas en el cultivo interno de granos (específicamente de soja). Frente a estos antecedentes, hay planes no solo para controlar en mayor medida la compra extranjera de tierras sino también para regular su participación en la producción agrícola.

3.3 Paraguay

Paraguay cubre un área total de 39,7 millones de hectáreas. De esta superficie, 4,2 millones son tierras agrícolas, 0,1 millones son destinadas a cultivos permanentes, 16,1 millones son tierras de pastoreo, 0,7 millones se encuentran bajo riego y 17,5 millones son tierras forestales.

3.3.1 Concentración de Tierras y Agricultura en Zonas Templadas

Las tierras cultivables de la región del Este se modificaron entre 1991 y 2008, con una disminución en el número de fincas y un aumento del área plantada con cultivos de zonas templadas (particularmente soja). El último Censo Nacional Agropecuario (CNA) reveló que el número de fincas en el país bajó a 17.572 en ese período (principalmente las pequeñas unidades). A su vez, el número de grandes fincas creció en un 70 y 30 por ciento según los dos censos respectivamente. El número y proporción de fincas medianas (cada una cubre 100 hectáreas o más) también creció significativamente.

La frontera agrícola se ha expandido de este a oeste como resultado de la inversión de capitales brasileños. El área plantada con soja se duplicó en un período de siete años, pasando de 1,35 millones de hectáreas en la cosecha de 2000–2001 a 2,64 millones en la campaña de 2007–2008. Es preciso subrayar que el 87 por ciento del área cultivada con soja consiste en extensiones de tierra que cubren de 100 a más de 1.000 hectáreas. El área apta para el cultivo de soja en la mayoría de los casos puede ser utilizada para producir caña de azúcar, un cultivo que ha crecido un 72 por ciento entre 1991 y 2008.

¹⁴ Es preciso subrayar que la expansión de la caña de azúcar ha sido promovida por el Estado nacional a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) bajo el Programa Nacional de Agro-Energía.

3.3.2 Inversión Extranjera en Agricultura

Acuerdos de cooperación para las inversiones entre estados, o entre estados y empresas estatales

No se ha identificado ningún acuerdo de cooperación entre estados, o entre estados y empresas estatales en Paraguay. Tal como se observará en la próxima sección, la mayor parte de la compra extranjera de tierras en el país pertenece a inversores privados brasileños y, en un menor grado, a uruguayos. Los proyectos de agricultura por contrato han sido conducidos por empresas argentinas.

Compra directa de tierras: brasileños en Paraguay

La estimación general basada en el censo de 2008 mostró que 7,88 millones de hectáreas en ese momento eran propiedad de extranjeros. Esto representa un 19,4 por ciento del territorio nacional, incluyendo 4,79 millones de ciudadanos y empresas brasileñas y 3,10 millones de extranjeros de otras nacionalidades (Glauser, 2009, basado en datos del CNA de 2008).

De acuerdo con la Comisión Interinstitucional Zona de Seguridad Transfronteriza, la propiedad extranjera se localiza principalmente en las áreas contiguas a Brasil, donde ha habido una expansión agrícola orientada a la exportación (soja y caña de azúcar) (Glauser, 2009, pág. 162). Estas áreas incluyen los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú e Itapúa. Según información secundaria, los inversores uruguayos han comprado grandes extensiones de tierra y han jugado un papel muy importante en la producción agrícola local. Las mismas se ubican en los departamentos de Itapúa, San Pedro, Caaguazú y Canindeyú (véase la Tabla 4). Sin embargo, no hay datos precisos al respecto. Tal como lo señala Glauser (2009, pág. 176):

No hay datos oficiales en Paraguay para saber realmente el porcentaje del territorio nacional que pertenece a extranjeros. No hay manera de averiguar quién posee tierras en el país; ni siquiera la Dirección General de los Registros Públicos puede proporcionar esta información.

Inversión externa directa en la producción agrícola

La inversión extranjera en la agricultura paraguaya no ha experimentado altos niveles de expansión como los observados en otros países del Cono Sur. Tal como es el caso de Brasil y Uruguay, Paraguay ha recibido la inversión de empresas argentinas en la producción de soja. Entre ellas se incluyen Los Grobo y MSU.

CASILLA 1: LOS GROBO: LA COMPAÑÍA TIERRA ROJA

Los Grobo (un importante pool de la región) estableció la compañía Tierra Roja en 2005. Al ser un estado sin litoral, Paraguay decidió vender extensiones de tierra que no han sido completamente desarrolladas, en medio de desafíos culturales. El índice de analfabetismo era del 93 por ciento, y la clase media profesional no estaba bien establecida en ese momento. Gustavo [el gerente general de la compañía] no encontró un socio local para compartir este enfoque, tal como [fue el caso] de Uruguay. 'Introducir nuestro modelo de negocios en Paraguay todavía es un gran desafío para nosotros'. 'Es muy frustrante'. 'Es difícil no estar ahí; ellos tienen su propia manera de hacer negocios'. Trabajar los fines de semana y los días feriados, por ejemplo, no era una práctica común en Paraguay, tal como lo era en Argentina y Uruguay. Las oportunidades de negocio conjunto eran muy limitadas porque Los Grobo deseaba mantener el control de calidad a un nivel realmente alto.

—Extracto extraído de Bell & Cintra (2010)

TABLA 4: NACIONALIDAD DEL PRODUCTOR SEGÚN VARIACIONES INTER-CENSO (1991-2008), TAMAÑO DE LAS FINCAS Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA EN PARAGUAY.

	NÚMERO TOTAL DE PRODUCTORES	NACIONALIDAD DEL PRODUCTOR		
		PARAGUAYO	BRASILEÑO	OTROS
Total a escala nacional 2008	278.967	267.180	8.954	2.833
Total a escala nacional 1991	304.448	284.671	15.879	3.898
Variación Inter-censo	-8,4%	-6,1%	-43,6%	-27,3%
Tamaño de la finca				
Ninguna finca	650	638	11	1
Menos de una hectárea	15.298	15.193	65	40
De una a cinco hectáreas	99.088	98.047	775	266
De cinco a 10 hectáreas	64.920	63.829	867	224
10 a 20 hectáreas	56.512	54.528	1.530	454
20 a 50 hectáreas	22.091	19.632	1.989	470
50 a 100 hectáreas	6.453	4.951	1.175	327
100 a 200 hectáreas	4.722	3.502	853	367
200 a 500 hectáreas	4.512	3.298	904	310
500 a 1.000 hectáreas	2.034	1.506	403	125
1.000 a 5.000 hectáreas	2.169	1.674	306	189
5.000 a 10.000 hectáreas	311	238	40	33
Más de 10.000 hectáreas	207	144	36	27
Región Oriental	272.515	261.088	8.871	2.556
Concepción	16.809	16.512	261	36
San Pedro	44.482	43.812	93	577
Cordillera	16.337	16.240	19	78
Guaira	17.037	16.917	23	97
Caaguazú	37.711	36.647	746	318
Caazapá	22.411	21.964	422	25
Itapuá	32.883	31.551	717	615
Misiones	9.197	9.081	55	61
Paraguarí	23.274	23.197	12	65
Alto Paraná	19.286	15.346	3.705	235
Central	5.910	5.864	2	44
Ñeembucú	7.709	7.636	4	69
Amambay	4.404	4.041	330	33
Canindeyú	15.065	12.280	2.482	303
Región Occidental	6.452	6.092	83	277
Presidente Hayes	3.523	3.487	5	31
Alto Paraguay	598	488	73	37
Boquerón	2.331	2.117	5	209

Fuente: Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (2008).

Solo el seis por ciento de todas las inversiones de Los Grobo se realizó en Paraguay. El 36 por ciento en Argentina y Uruguay y el 22 por ciento en Brasil. El Tejar (la principal compañía de este tipo que opera en Brasil) no hace negocios en Paraguay pero tiene una alta participación en Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia.

3.4 Uruguay

Uruguay cubre un área total de 17,5 millones de hectáreas. De este total, 1,6 millones son tierras agrícolas, 13,1 millones son tierras de pastoreo, 0,2 millones se encuentran bajo riego y 1,7 millones son tierras forestales.

3.4.1 Mercado Agrario Uruguayo en los Últimos Diez Años

A diferencia de los países del Cono Sur, Uruguay ha mantenido un registro de las transacciones inmobiliarias desde el 2000. Diego Piñeiro (2011) indicó que un acuerdo firmado entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y la Dirección General de Registros en 2006 ha hecho posible que la Dirección de Censo y Estadísticas Agropecuarias (DCEA) reciba toda la información relativa a los registros, que, pese a presentar algunas limitaciones, ayuda a identificar las características de la compra extranjera de tierras.

La publicación de 2010 de la DCEA sobre la venta y arrendamiento de tierras en el período de 2000–2009 indica que:

- En este período, el total de ventas de tierras fue de 24.183, cubriendo seis millones de hectáreas (39 por ciento del territorio nacional).
- Más del 80 por ciento de estas transacciones involucran áreas que cubren de 10 a 200 hectáreas. El mayor precio promedio fue fijado por transacciones de menos de 500 hectáreas hasta 2005 y desde entonces fue establecido para operaciones de más de 2.000 hectáreas.
- Entre 2005 y 2009, sin embargo, el total de la venta de tierras en algunos departamentos del país representó el 40 por ciento del área total de tierras, y solo unos pocos departamentos no tuvieron transacciones.

El proceso está marcado por tres factores generales. Primero, el mercado agrario se ha tornado extremadamente importante; de hecho, más de la mitad del territorio nacional “ha cambiado de manos” en menos de una década. Segundo, la mayoría de los compradores estaban interesados en fincas relativamente pequeñas hasta 2005, pero desde entonces han buscado unidades más grandes. Por último, ha habido ventas de tierras en todas las áreas, pero en las jurisdicciones con buena capacidad para desarrollar la agricultura éstas han superado el 40 por ciento del área total.

El arrendamiento también ha adquirido especial importancia en el mercado agrario local. La DCEA (2010) indicó que

- Se registró un total de 16.704 instrumentos de arrendamiento en el período de 2000–2009, excediendo los US\$378 millones y cubriendo 6,18 millones de hectáreas.
- Los contratos de producción ganadera cubren más de la mitad del área bajo arrendamiento y le siguen los contratos de agricultura irrigada por agua de lluvia.
- Los contratos que no pueden revelar la nacionalidad de los arrendatarios de tierras cubren alrededor de 370.000 hectáreas (51 por ciento del área total bajo arrendamiento).
- Los contratos firmados por corporaciones de negocios como arrendatarios incluyen un precio promedio de US\$135,00/hectárea/año. Este valor excede el promedio casi un 34 por ciento.

El área arrendada durante los últimos nueve años es muy similar al área que ha sido sometida a contratos de ventas durante el mismo período de tiempo. Dado que el mercado agrícola local ha crecido dramáticamente, puede resultar útil observar la importancia del capital extranjero en este proceso.

3.4.2 Inversión Extranjera en Agricultura

Acuerdos de cooperación para las inversiones entre estados, o entre estados y empresas estatales

No hay evidencias de que Uruguay haya celebrado acuerdos de cooperación con estados o con empresas estatales. Es probable que las razones sean las siguientes: (a) casi todas las áreas agrícolas están en uso, y no se requieren nuevas obras de infraestructura de importancia y (b) virtualmente no hay tierras públicas disponibles para ser incorporadas a nuevos acuerdos. En cambio, hay vastas oportunidades en países vecinos tales como Argentina y Brasil. Sin embargo, los informes de prensa indican que China y otros países se encuentran interesados en invertir en Uruguay..

Compra directa de tierras por parte de inversores extranjeros

Los registros de la DCEA permiten identificar el área que ha sido comprada por personas físicas extranjeras, pero no el área que ha sido adquirida por corporaciones extranjeras. De esta manera, los datos disponibles no permiten una estimación completa de la cantidad de tierras que pertenece a inversores extranjeros. Tal como puede observarse en la Tabla 5, la casilla “no-aplicable” (que incluye a corporaciones) representa más del 50 por ciento del número total de hectáreas vendidas. Informes de carácter informal sugieren que 1,8 millones de hectáreas actualmente pertenecen a corporaciones extranjeras.¹⁵

TABLA 5: VENTA DE TIERRAS, ÁREA TOTAL Y CANTIDADES, SEGÚN LA NACIONALIDAD DEL VENDEDOR Y DEL COMPRADOR (PERÍODO 2000–2009)

NACIONALIDAD	SUPERFICIE (MILES DE HECTÁREAS)		BALANCE (MILES DE HECTÁREAS) [(A)-(B)]
	Compradas (a)	Vendidas (b)	
Total	6.089	6.089	----
Uruguayo	2.333	4.195	-1.862
Argentino	183	143	40
Brasileño	114	223	-109
Otros	97	96	1
No-aplicable	3.362	1.432	1.930

Fuentes: Estadísticas Agropecuarias (2010)

¹ Dado que no son personas físicas, su nacionalidad se desconoce

¹⁵ A mediados de la década de 1990, Uruguay emprendió una importante reforma institucional para preparar el terreno para el futuro desarrollo agrícola, donde se autorizó la compra de tierras por corporaciones comerciales. Esto ha estimulado el flujo de capitales extranjeros (en su mayoría, pero no exclusivamente, de Argentina) y ha instado a los propietarios deudores a vender sus tierras a estas compañías (Piñeiro, 2010a).

Tal como se observa en la Tabla 6, el 50 por ciento corresponde a la compra de tierras por parte de corporaciones comerciales, el 44 por ciento por personas físicas, mientras que el 76 por ciento de las ventas fueron realizadas por personas físicas y sólo el 20 por ciento por corporaciones comerciales. Esto indica que las personas físicas están “dejando” el negocio a las corporaciones.

TABLA 6: VENTAS, SUPERFICIE TOTAL Y CANTIDADES, SEGÚN LA CONDICIÓN JURÍDICA DEL VENDEDOR Y COMPRADOR (PERÍODO 2000-2009)

CONDICIÓN JURÍDICA	SUPERFICIE (MILES DE HECTÁREAS)		BALANCE (MILES DE HECTÁREAS) [(A)-(B)]
	Compradas (a)	Vendidas (b)	
Total	6.089	6.089	-----
Persona Física	2.704	4.615	-1.911
Corporación Comercial	3.073	1.249	1.824
Otras empresas	242	167	75
Estado	14	16	-2
Otros	56	43	13

Fuente: Estadísticas Agropecuarias (2010)

Pese a que no hay datos fidedignos que respalden esta visión, hay razones para creer que las corporaciones comerciales en su mayoría intervienen con capitales extranjeros. Por ejemplo, Stora Enso (una empresa forestal sueca) y Arauco (una compañía chilena de este sector) han adquirido alrededor de 250.000 hectáreas; Botnia, de Finlandia, posee 150.000 hectáreas; y Colovade y Weyerhausen de Estados Unidos han comprado aproximadamente 100.000 hectáreas. Las empresas argentinas presuntamente han comprado y arrendado grandes extensiones de tierras para el cultivo de soja, el cual ha crecido exponencialmente en los últimos años. Principalmente se localizan en la región costera oriental por sus suelos fértiles y su proximidad al río Uruguay. Los inversores brasileños, por otro lado, prefieren comprar tierras para la producción ganadera y de arroz en la frontera del norte. Resulta interesante notar que la mayoría de la venta y arrendamiento de tierras se ha realizado en áreas que comparten la frontera con Brasil y Argentina (Piñeiro, 2010b). Los representantes locales del sector agrícola reclaman que el gobierno restringe la inversión en tierras agrícolas, pero hasta el momento no se ha promulgado ninguna ley al respecto.

Inversión externa directa en la producción agrícola

Tal como mencionamos anteriormente, la DCEA elabora un informe anual sobre los contratos de arrendamiento agrícola firmados por el país (a diferencia de la compra de tierras). En el mismo se concluyó que, en el período de 2000-2009, se redactaron 16.704 contratos de arrendamiento por más 378 millones dólares en total. En 2007 y 2008 hubo un aumento en el número de arrendamientos, y también un aumento tanto en el tamaño de las áreas arrendadas como en los precios (DCEA, 2010).

La DCEA (2010) agregó que un 64 por ciento de los contratos firmados en 2009 cubre áreas de menos de 250 hectáreas, que representan un 18 por ciento del arrendamiento total; de los 39 contratos que incluyen tierras de más de 2.000 hectáreas cada uno representa un 19 por ciento del área total bajo arrendamiento y un 17 por ciento del número total de instrumentos firmados. La DCEA (2010) también indicó que los contratos firmados por uno o dos años involucran 355.000 hectáreas, es decir, un 49 por ciento del arrendamiento total anual, y estaban enfocados

principalmente en la producción agrícola. De hecho, el área bajo arrendamiento para los proyectos de agricultura irrigada con agua de lluvia creció del 11 por ciento del área total en la segunda parte de 2008 al 70 por ciento en el segundo semestre de 2009.

Por último, la DCEA remarcó que las corporaciones comerciales, en lugar de personas físicas, se convirtieron en arrendatarias de 370.000 hectáreas (51 por ciento del total de los arrendamientos en 2009). Por lo tanto, resulta imposible establecer sus nacionalidades.

Tal como puede observarse en la Tabla 7, en los documentos de arrendamiento figuran sólo personas físicas argentinas y brasileñas, con un área mucho más pequeña que la declarada por corporaciones de ambas nacionalidades en sus sitios web y en entrevistas. Consecuentemente, puede concluirse que la mayoría de los proyectos agropecuarios por contrato y los flujos de entrada de capitales internacionales se encuentran incluidos bajo la categoría “no-aplicable”, que incluye inversiones realizadas por corporaciones.

TABLE 7: LAND LEASE FOR FARMING: NUMBER OF CONTRACTS, AREA UNDER LEASE AND PRICES, BY TENANT NATIONALITY (2009)

NACIONALIDAD DEL ARRENDATARIO	NÚMERO DE CONTRATOS	SUPERFICIE BAJO ARRENDAMIENTO		PRICE	
		HECTÁREAS	PORCENTAJE	TOTAL (MILES DE US\$)	PROMEDIO (PORCENTAJE) (US\$/HECTÁREA/AÑO)
Total	2.091	727.331	100	73.733	100
Uruguayo	1.360	326.415	45	25.054	34
Argentino	23	11.690	2	2.371	3
Brasileño	26	15.082	2	1.113	2
Otros	11	4.808	1	442	1
No aplicable	671	369.336	51	44.753	61

Fuente: MGAP-DIEA en base a información de la DGR.

4.0 Acciones del Gobierno para Condicionar la Inversión en Tierras Agrícolas por Inversores Extranjeros

La adquisición de tierras por parte de inversores extranjeros es el foco del debate público en Brasil, Argentina y Uruguay. El mismo se enfoca principalmente en el desarrollo e implementación de marcos legales para limitar la compra de tierras para uso agropecuario por parte de extranjeros. Sin embargo, en Paraguay, este tema no ha recibido demasiada atención de los partidos políticos o el público en general.

Las regulaciones para la compra de tierras en el Cono Sur se enfocan especialmente en tres cuestiones:

- **Definir “titularidad extranjera”, o persona jurídica:** Este es un tema que incumbe a las empresas privadas (dado que la nacionalidad de una persona física puede determinarse fácilmente) y a los inversores extranjeros que se establecen y toman decisiones bajo una empresa conjunta. Una definición de “titularidad extranjera” es necesaria para tener una idea precisa del grado de participación extranjera en la compraventa de tierras agrícolas, y para implementar políticas destinadas a restringir dicha participación.

- **Redefinir o establecer oficinas catastrales:** El objetivo es diseñar un mecanismo para unificar el registro de tierras y ayudar a documentar la compra de tierras por parte de extranjeros.
- **Establecer límites sobre la compra extranjera de tierras:** El objetivo es acordar criterios de políticas (superficie a ser comprada por extranjeros), criterios geo-económicos (unidades económicas mínimas por región), etc.

Todos estos temas han sido revisados por Brasil, Argentina y Uruguay.

4.1 Argentina

En Argentina, el tema de la inversión extranjera en tierras agrícolas ha sido revisado por el Congreso Nacional desde la década de 1990. Sin embargo, adquirió mayor notoriedad desde el 1 de marzo de 2011, cuando la Presidenta Cristina Fernández anunció, en la apertura de las sesiones legislativas, que el Poder Ejecutivo presentaría un proyecto de ley sobre extranjerización de tierras agrícolas. Solicitó a los legisladores que aborden este tema como un asunto de urgencia. Dijo:

En cuanto a extranjerización, pero tiene que ser lo suficientemente inteligente para que no tenga un sesgo anti-inversor que nos plantee a los argentinos como xenófobos y refractarios a cualquier tipo de inversión. Hay modelos a mirar, no vamos a inventar nada nuevo, es simplemente dar un instrumento que asegure que los recursos, que van a ser vitales para el siglo XXI, sigan precisamente en órbita y en competencia nacional, que no significa desalentar la inversión extranjera.

Como resultado de la iniciativa tomada por el Ejecutivo, la inversión extranjera en tierras agrícolas desencadenó un acalorado debate. Para fines de 2011, todas las fuerzas políticas y el Ejecutivo presentaron un total de 17 proyectos de ley ante la Cámara de Representantes, y otros dos proyectos de ley, fueron al Senado.

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo fue debatido el 27 de abril de 2011, y finalmente aprobado el 22 de diciembre. En respuesta a las propuestas presentadas por aliados políticos se introdujeron varios cambios.

La Ley No 26.737 aprobada presenta cuatro elementos principales:

1. La Ley define la "titularidad extranjera" como (i) Personas físicas de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en territorio de la Nación Argentina; (ii) Personas jurídicas, según el marco previsto en el artículo 32 del Código Civil, constituidas conforme las leyes societarias de la Nación Argentina o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas físicas o jurídicas, de nacionalidad extranjera. También establece algunas excepciones relacionadas con el tiempo de residencia y/o la unión en matrimonio con ciudadano/a argentinos/as de personas físicas con nacionalidad extranjera.
2. La Ley crea el Registro Nacional de Tierras Rurales. Anteriormente, la administración del registro de tierras estaba a cargo de los gobiernos provinciales sin ninguna participación ni coordinación nacional.
3. Se establecen tres límites cuantitativos sobre la compra de tierras rurales por extranjeros: i) Se establece en quince por ciento (15%) el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales en el territorio nacional, respecto de las personas y supuestos regulados por este capítulo. Dicho porcentual se computará también sobre el territorio de la provincia, municipio, o entidad administrativa equivalente en que esté situado el inmueble rural, ii) En ningún caso las personas físicas o jurídicas, de una misma nacionalidad extranjera, podrán superar el treinta por ciento (30%) del porcentual asignado en el artículo precedente a la titularidad

o posesión extranjera sobre tierras rurales y iii) Las tierras rurales de un mismo titular extranjero no podrán superar las mil hectáreas (1.000 ha) en la zona núcleo, o superficie equivalente, según la ubicación territorial.

4. Se prohíbe la titularidad o posesión de tierras por parte de personas extranjeras que estén ubicadas en zonas de seguridad de frontera o que sean ribereñas de cuerpos de agua permanentes..

4.2 Brasil

Hace 40 años, Brasil promulgó legislación sobre la compra de tierras por personas extranjeras. La misma se encuentra basada en el Artículo 190 de la Constitución, la cual reza: “La ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de propiedades rurales por persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que dependerán de autorización del Congreso Nacional”.

Las restricciones legales sobre la compra extranjera de tierras se remontan a 1971, cuando se promulgó la Ley No. 5.709 para controlar la venta de tierras bajo un gobierno militar (1964–1985). El objetivo original era el de regular “la adquisición de propiedades rurales por residentes extranjeros en el país o la entidad legal autorizada para operar en Brasil”. Esta ley establece condiciones sobre la compra de tierras por extranjeros en el país. En una línea similar, la Ley No. 8.629 de 1993 estableció restricciones sobre el arrendamiento de tierras por extranjeros. Sin embargo, estos marcos legales no son implementados fácilmente debido a la falta de mecanismos de ejecución eficaces (Sauer & Pereira, 2011, pág. 6).

Más recientemente, bajo el proceso de liberalización económica emprendido en la década de 1990, la Enmienda Constitucional No. 6 de 1995 y el Fallo No. CG-181 de 1997 emitido por el Ministerio Público hicieron posible que la Ley eliminase la distinción entre las empresas nacionales y las compañías extranjeras (Wilkinson, Reydon & Di Sabbat, 2010).

En una decisión de agosto de 2010 del Ministerio Público, se introdujeron algunas enmiendas, pero aún no fueron aprobadas por el Congreso. Las enmiendas pretenden establecer cuatro categorías principales para el agro negocio bajo el Artículo 268. Las mismas incluyen a:

- Personas jurídicas brasileñas con ciudadanos brasileños que poseen capital mayoritario
- Personas físicas brasileñas con capital mayoritario de ciudadanos extranjeros o personas jurídicas que residen o poseen empresas comerciales en Brasil
- Personas jurídicas brasileñas con capital mayoritario de personas físicas extranjeras que residen en el extranjero, o personas jurídicas establecidas en el extranjero
- Personas jurídicas extranjeras autorizadas para operar en Brasil

Si las enmiendas propuestas son aprobadas y las actuales regulaciones continúan en vigencia, la Ley No. 5.709/71 y la Ley No. 8.629/93 alcanzarán a las empresas que se encuentren en las categorías C y D de la nueva categorización. La adquisición de tierras por parte de extranjeros se limitará, por lo tanto, a alrededor de 50 módulos¹⁶ (dependiendo de las áreas donde se sitúen) en cada municipalidad. Estas compras deberán ser aprobadas por el Ministerio de Desarrollo Agrícola. Ninguna municipalidad podrá tener más del 25 por ciento de las tierras bajo propiedad extranjera, y ninguna empresa extranjera estará autorizada a comprar más del 30 por ciento de la cuota pertinente a una municipalidad.

¹⁶ Un módulo fiscal es el área más pequeña considerada económicamente viable en cada municipalidad.

Tal como se indicó en la Sección 4, Brasil posee un único registro catastral administrado por la SNCR, que depende del INCRA. Este instituto ha comenzado a proporcionar datos sobre la adquisición extranjera de tierras después de que las empresas extranjeras fueran reconocidas legalmente.

Las enmiendas propuestas a las leyes que rigen la inversión extranjera en las tierras agrícolas han generado mucho debate. Las organizaciones sociales que promueven las demandas de los pequeños productores han dado la bienvenida a esta movida. Otras organizaciones, sin embargo, han reportado que los inversores extranjeros están abandonando el país porque no hay seguridad legal. Las agencias gubernamentales, mientras tanto, están reevaluando tales enmiendas para permitir una mayor flexibilidad.

Los acuerdos de cooperación agrícola no se encuentran mencionados en la legislación local o en los documentos bajo revisión.

4.3 Paraguay

La primera ley sobre la compra de tierras promulgada en Paraguay se realizó en 1940 para prohibir la adquisición extranjera de tierras. El Presidente Alfredo Stroessner la abolió en 1963. En 2008, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) emitió la Resolución No. 395 para prohibir la suscripción y trámite de procesos administrativos de compra de lotes (fiscales) a sujetos no beneficiarios del Estatuto Agrario (pequeños productores que solicitan tierras del gobierno). Además, la Ley No. 2.532 (2005) prohíbe la compra de tierras en una franja de 50 kilómetros adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial del territorio nacional. La Ley hace referencia sólo a “los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes” y no establece ningún mecanismo de control para las personas jurídicas o corporaciones comerciales. Por lo tanto, la misma no ha sido eficaz (Glauser, 2009).

No hay restricciones sobre la adquisición extranjera de tierras aparte de la legislación mencionada anteriormente. La Ley sobre el área fronteriza deja afuera a las personas jurídicas (que juegan un papel clave en la concentración de tierras en manos extranjeras en el Cono Sur) estableciendo límites solamente sobre las tierras públicas y los productores bajo la Regulación Agraria. Sin embargo, esta restricción a menudo no es observada. De acuerdo con Glauser (2009, pág. 34), estas transferencias son respaldadas por jueces, notarios y funcionarios del INDERT.

4.4 Uruguay

En el momento en que elaboramos este documento, Uruguay no tenía leyes que limitaran la compra de tierras por extranjeros. Este tema ha sido debatido públicamente, pero no se ha logrado un progreso considerable. De acuerdo con Piñeiro (2010b), un número de regulaciones e instituciones tienen un impacto potencial sobre la inversión extranjera en las tierras agrícolas del país. Destacó el importante papel que juegan cuatro de estas instituciones y regulaciones: El Instituto Nacional de Colonización (INC), la Ley Forestal, la Ley de Arrendamiento Rural y el Programa de Titularidad, incluyendo el registro formal de bienes inmuebles.

El INC ha promovido la función social más que comercial de la tierra. Desde 1940 ha trabajado para proporcionar tierras a los colonizadores de Uruguay. La Ley No. 18.187, que fue promulgada en noviembre de 2007, establece, *inter alia*, que todo propietario, antes de enajenar un campo (que cubra más de 500 hectáreas) está obligado a ofrecerlo, en primer término al Instituto Nacional de Colonización (INC), “el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago”. Sin embargo, la falta de recursos del INC ha tornado esta ley ineficaz. Su importancia crecerá si se promulga la Ley para frenar la compra de tierras por parte de extranjeros y para promover modelos de distribución tierras que sean más equitativos (Piñeiro, 2010b).

La Ley No. 15.938 de 1987, también conocida como Ley Forestal, ha otorgado subsidios y beneficios impositivos a la producción para atraer a las corporaciones extranjeras. De hecho, empresas extranjeras han comprado, desarrollado y ahora controlan la mayor parte de las tierras destinadas a la silvicultura en el país. Estas plantaciones forestales son principalmente utilizadas para la producción de papel (Piñeiro, 2010b).

La Ley No. 14.384/75 sobre arrendamiento rural originalmente establecía la renovación de contratos de seis años por otros cuatro años. Esto llegó a su fin en la década de 1990, cuando el arrendamiento de tierras fue desregulado. En 2010, se incorporó una cláusula de escape para autorizar el arrendamiento de bienes inmuebles por un período de hasta 30 años para los proyectos de forestación (Piñeiro, 2010b).

La Ley No. 13.608/67, en su Artículo 9, establece el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales, indicando que la explotación agropecuaria debe ser ejercida por personas físicas o sociedades personales y no por sociedades anónimas y comanditarias¹⁷. Este artículo fue abolido por la Ley No. 17.124/99 para permitir a las corporaciones comerciales comprar propiedades en Uruguay sin restricciones. El marco regulatorio fue cambiado nuevamente en 2007 para establecer que el proceso de adquisición debe involucrar acciones registradas en lugar de acciones al portador (a menos que se disponga lo contrario en la Ley). Esta nueva reglamentación entró en vigor el 30 de junio de 2011. Esto significa que, en el futuro, la compra de tierras por extranjeros será identificable.

Por último, es preciso mencionar que el Gobierno de Tabaré Vázquez (2005–2010) trató, sin éxito, de promulgar una ley para limitar la inversión extranjera en tierras agrícolas¹⁸. El Frente Amplio¹⁹, sin embargo, planea que la ley sea promulgada este año, aprovechando la mayoría absoluta en el Parlamento bajo su segundo gobierno, ahora liderado por José Mujica. El Presidente ha solicitado a los senadores de su grupo político que presenten un proyecto de ley para restringir la venta de tierras a extranjeros. También ha hecho una distinción entre la compra por personas físicas extranjeras y por aquellas que provienen de estados extranjeros (Fundación Pensar, 2011).

¹⁷ El texto especifica: "Declarase de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales. Las sociedades anónimas y comanditarias por acciones sólo podrán poseer, adquirir o explotar inmuebles rurales, cualquiera fuere el título invocado, cuando la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas."

¹⁸ El gobierno de Tabaré Vázquez presentó un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza que hasta la fecha no ha sido promulgado. Establece un área de seguridad que cubre una franja de 20 kilómetros a lo largo de la frontera, un registro de propiedad de todas las fincas dentro de la misma y un especial control sobre los propietarios extranjeros. La lista de propietarios incluye a personas jurídicas estatales y personas físicas nacionales. Las personas físicas extranjeras fueron otorgadas un período de tiempo estipulado por la Constitución para formalizar acuerdos para obtener la nacionalidad uruguaya. Las personas jurídicas extranjeras se convertirían en propietarias sólo si su capital se encontraba registrado; y en el caso de las corporaciones comerciales, sus miembros debían estar adecuadamente identificados.

¹⁹ El Frente Amplio es un partido político de centro izquierda fundado el 5 de febrero de 1971, a partir de la coalición de varios partidos. El actual Presidente José Mujica es miembro de este partido, el cual posee la mayoría en las dos cámaras.

5.0 La Inversión Extranjera en Tierras Agrícolas: Especial Interés en el Caso de Argentina

Durante los últimos años, el debate sobre la inversión extranjera en tierras agrícolas ha sido el foco de especial atención política en Argentina. Hay muchas visiones diferentes e intereses económicos en juego que han intentado influir en las políticas gubernamentales. Los mismos se encuentran resumidos en esta sección.

5.1 Categorías de “Inversores Extranjeros” en el Debate Nacional

Los inversores extranjeros pueden categorizarse de la siguiente manera: (i) gobiernos o empresas estatales; (ii) empresas de agro negocios e (iii) inversores internacionales (personas físicas o jurídicas, incluyendo a firmas financieras).

El primer grupo representa el interés de los gobiernos extranjeros de asegurarse su abastecimiento de alimentos a un precio razonable. Tal como se mostró en la Sección 3, hay indicios de gran interés por este tipo de inversiones en Argentina y Brasil. Sin embargo, solo se ha celebrado un acuerdo de este tipo en Argentina, que ahora está siendo examinado exhaustivamente a nivel político. Por el contrario, durante mucho tiempo las empresas de agro negocios han sido muy activas en Argentina. Poseen importantes inversiones en tierras de Argentina como complemento de su principal inversión en el procesamiento y comercialización. No obstante, no hay evidencia de que estas empresas se hayan expandido de manera significativa en los últimos años. El tercer grupo está compuesto por personas físicas e inversores no agrícolas tales como fondos de previsión social, fondos de inversión, etc. No hay información sólida sobre su importancia pero evidencia circunstancial sugiere que actualmente no hay un número significativo de inversores.

5.2 Actores Locales: Posturas e Intereses

En líneas generales, los actores locales se dividen en dos grupos principales: uno que está a favor de la liberalización de la compra extranjera de tierras y otro que favorece la imposición de estrictas restricciones. Las dos posturas han sido sometidas a debate durante muchos años pero la intensidad del mismo se ha incrementado en los últimos dos años, a medida que se debate la promulgación de nueva legislación para restringir la compra de tierras por parte de extranjeros en el Congreso Nacional.

A favor de la liberalización del mercado agrario

Este grupo está compuesto por partidos políticos liberales, líderes de sindicatos y otros representantes políticos que subrayan la necesidad de inversión extranjera para impulsar la producción local. Los mismos argumentan que las restricciones sobre la extranjerización de las tierras puede obstaculizar la inversión externa directa en general. Además, los grandes terratenientes, representados por asociaciones tales como la Sociedad Rural Argentina, favorecen la inversión extranjera porque reconocen su impacto positivo sobre el valor de las tierras.

El partido Alianza Propuesta Republicana (PRO) es el grupo político liberal más visible en torno a la resistencia contra las regulaciones sobre la compra de tierras por extranjeros. Alega que la Constitución y otras leyes consideran la compra de tierras como una inversión extranjera, al igual que cualquier otra inversión (construcción y operación de una planta industrial, transacciones en el mercado financiero local, etc.). Este grupo cree que hacer una distinción entre la compra nacional y la compra extranjera de tierras va en contra de la legislación en vigencia e infringe el derecho

constitucional otorgado a los extranjeros para hacer negocios en el país²⁰. El PRO también subraya la necesidad de generar información sobre la escala y el impacto de la extranjerización de tierras antes de emitir legislación. Sin embargo, el grupo favorece la imposición de límites sobre la compra de tierras por extranjeros en zonas fronterizas y el establecimiento de “zonas de interés nacional” que no pueden ser vendidas a inversores extranjeros. Está a favor de preservar los recursos naturales, los acuíferos, la biodiversidad y demás recursos. Christian Gribaudo, miembro de la Cámara de Diputados que representa al PRO en Buenos Aires, señaló: “Debemos regular la venta de inmuebles a extranjeros en términos razonables, teniendo cuidado de no generalizar la prohibición” (Colombres, 2011).

Los representantes locales de la silvicultura y la industria maderera, a través de la Asociación Forestal Argentina (AFoA) y los organismos legislativos provinciales, han rechazado la legislación que limita la extranjerización de tierras, independientemente del tipo de actividades y zonas geográficas. Un miembro de la AFoA expresó: “Esta movida puede tener un fuerte impacto en la silvicultura y el desarrollo industrial, e impedir la creación de miles de puestos de trabajo en un sector que produce bienes utilizando materias primas renovables, reciclables y ambientalmente favorables” (Colombres, 2011)²¹. La fuente recordó que, de un millón de hectáreas de tierras forestales, el 25 por ciento es de propiedad extranjera. La inversión internacional es considerada como extremadamente valiosa porque brinda financiamiento para el crecimiento económico y la transferencia de tecnologías, y ayuda a aumentar la integración económica y la competitividad. Es posible que esta movida obstaculice los flujos de entrada de financiamiento hipotecario y los préstamos bancarios nacionales con capital extranjero (AFoA, 2011)²². “En Corrientes [una provincia del noreste], por ejemplo, el proyecto de ley desalentará la construcción y operación de nuevas industrias madereras en un área donde la silvicultura es la principal actividad económica”, señaló un vocero de la AFoA (2011).

La Sociedad Rural Argentina (SRA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), que representan a los productores agrícolas medianos y grandes (principalmente de la zona Pampeana), han alegado que el alto valor de las tierras es un obstáculo suficiente para la inversión en tierras agrícolas por parte de inversores extranjeros²³. A este respecto, el presidente de SRA, Hugo Luis Biolcati, dijo: “También son actividades estratégicas la minería, los hidrocarburos y las comunicaciones, cuya propiedad extranjera no está regulada. Me preocupa que el tema se deje llevar por ideologías” (Colombres, 2011).

²⁰ La Constitución otorga a los extranjeros el derecho a comprar bienes raíces en el país. El Artículo 20 establece que: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes.” (Fundación Pensar, 2011).

²¹ “En la silvicultura, el control sobre las materias primas es una condición *sine qua non* para la inversión industrial. Las plantas de producción de celulosa, papel y madera conglomerada, así como los aserraderos de escala internacional requieren un abastecimiento continuo de madera para sus operaciones. Este abastecimiento puede garantizarse a través de la posesión y utilización de bosques, o firmando contratos pertinentes. Los países que cuentan con sistemas fiscales y contractuales seguros y flexibles tienden a separar la industria de la forestación para fines especializados. En Argentina, las empresas de capital intensivo, industriales y forestales, utilizan sus propios bosques para minimizar los riesgos de abastecimiento de materias primas, garantizar un manejo forestal y genético seguro y para reducir los costos de transacción asociados” (AFoA, 2011). [La traducción nos pertenece]

²² Para mayor información sobre la opinión de AfoA sobre el proyecto de ley que pretende garantizar el control sobre la propiedad nacional y la tenencia de tierras rurales (2011), véase: www.afoa.org.ar [La traducción nos pertenece]

²³ Es preciso subrayar que la Sociedad Rural Argentina (SRA), Las Confederaciones Rurales Argentina (CRAs), La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y la Federación Agraria Argentina (FAA) componen la Mesa de Enlace Agropecuaria. Esta Mesa fue establecida el 12 de marzo de 2008, en la primera sesión de emergencia, con motivo de enfrentarse a las retenciones móviles a los cultivos de soja, trigo y girasol impuestas por el gobierno de Cristina Fernández. La Mesa de Enlace convocó todos los bloqueos agropecuarios de 2008, ordenó el control de cargas y la manifestación en las rutas nacionales, organizó movilizaciones y fue el principal actor negociador para la ratificación de las retenciones móviles en el Congreso nacional. En conexión con la compra extranjera de tierras, SRA y CRAs han favorecido la idea de liberalizar el mercado, mientras que la FAA y CONINAGRO han apoyado fuertemente las restricciones.

A favor de la restricción de la venta de tierras a extranjeros

Varios grupos de interés pretenden establecer restricciones sobre la inversión extranjera en tierras agrícolas. Estos incluyen asociaciones de medianos y pequeños productores, partidos de izquierda, ONGs (principalmente de zonas urbanas) que defienden la soberanía y el partido oficialista (a través del Poder Ejecutivo).

La FAA, una asociación nacional que representa a pequeños productores, desde 2002 ha destacado la necesidad de promulgar una ley para restringir la compra extranjera de tierras. Ha identificado la inversión extranjera en las tierras como el principal factor que estimula la demanda, lo cual lleva a un aumento en el valor de la tierra y obstaculiza el acceso de los pequeños productores a este recurso. La FAA también alega que la creciente demanda de tierras agrícolas acelera la expulsión de estos productores de las zonas rurales. La Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical e incluso el Poder Ejecutivo han reclamado que sus proyectos de ley fueron desarrollados con el apoyo de técnicos expertos de la FAA.

Partidos de izquierda (el Partido Socialista, el Partido para la Unión Popular, etc.) tradicionalmente se han opuesto a la inversión extranjera, especialmente en el caso de las tierras. Basan su oposición en información de la FAA y en un informe titulado *Argentina en Venta*²⁴. Otros factores que mencionan a menudo incluyen la seguridad y la soberanía nacional, y la preservación de los recursos naturales, incluyendo reservorios de agua.

Las ONGs de zonas urbanas coinciden en gran medida con la postura de los partidos de izquierda. Sus acciones públicas incluyen manifestaciones y manifiestos vía e-mail. Las ONGs han sido el único actor local en promover el debate público sobre los acuerdos de cooperación agrícola.

Por último, el partido oficialista (Frente para la Victoria) liderado por la Presidenta Cristina Fernández ha sido instrumental para garantizar la aprobación del Congreso de una ley restrictiva sobre la extranjerización de tierras agrícolas. Notablemente, sin embargo, los gobiernos provinciales que ya han firmado acuerdos de cooperación agrícola (Río Negro y El Chaco) se encuentran alineados políticamente con el gobierno nacional.

Escenario resultante

Las siguientes son algunas observaciones sobre el debate acerca de la extranjerización de tierras en Argentina:

- *La promulgación de una ley que restrinja la compra de tierras por extranjeros impone limitaciones estrictas para los individuos y las empresas privadas.* Notablemente, la ley fue aprobada con el apoyo de la mayoría de los partidos políticos y el público en general.
- *No hay suficiente información confiable sobre la compra de tierras por extranjeros.* Esto debilita y confunde los argumentos a favor y en contra del proceso. La nueva ley es una oportunidad para organizar un mecanismo destinado a recolectar datos de manera sistemática.
- *En el debate no se han incluido los acuerdos de cooperación con estados o con empresas estatales.* Solo las ONGs, especialmente aquellas que trabajan en algunas provincias, se manifiestan públicamente en contra de esta movida. El gobierno nacional y otros actores involucrados no han tomado una posición a este respecto.

²⁴ Véase *Argentina en Venta* en: http://www.ecoportall.net/Temas_Especiales/Globalizacion/Crece_la_compra_de_tierras_por_extranjeros_La_Argentina_en_venta

6.0 Resumen y Recomendaciones

Brasil fue el primer país de la región en implementar una política para restringir la compra de tierras por extranjeros y en contar con un registro único por más de diez años. Recientemente, Argentina ha aprobado su propia ley a este respecto; sin embargo, la ley no aborda explícitamente los acuerdos de cooperación con estados o con empresas estatales. Dado que, bajo estos acuerdos la tierra no es comprada sino arrendada, conforme a amplios acuerdos de cooperación para las inversiones, estos no son necesariamente regulados por la ley aprobada. Uruguay ha recolectado información sobre la inversión extranjera en sus tierras agrícolas, pero no ha definido el término “titularidad extranjera” de manera adecuada. Por último, en Paraguay ha surgido poco debate sobre las inversiones extranjeras en tierras agrícolas en el país, pero sí posee grandes extensiones de tierras (cerca de la frontera occidental) en manos de extranjeros, en su mayoría brasileños.

6.1 Issues under Discussion in the Policy Debate

La formulación de políticas destinadas a restringir la compra de tierras por extranjeros es muy controvertida y cubre una amplia gama de preguntas que incluyen:

- **¿La compra de tierras por extranjeros genera algún beneficio económico para el país receptor?** En otras palabras, ¿la compra de tierras por extranjeros puede ser considerada como una inversión útil, similar a la inversión en una planta industrial o en recursos asignados a una producción específica (vino, indumentaria, etc.)? Con la evidencia disponible, la respuesta es incierta. La inversión directa en la compra de tierras no lleva automáticamente al desarrollo agrario. El efecto real dependerá del uso de dicha tierra, la inversión en infraestructura y la transferencia de tecnologías involucradas en el proyecto. Por el momento, los resultados no han sido alentadores. El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aborda esta cuestión: “La inversión internacional en terrenos ¿puede incrementar la productividad agrícola y los medios de vida rurales? Los datos disponibles hasta la fecha sobre esta “carrera por la tierra” muestran muy pocos casos en los que esto ha ocurrido. Más bien, la inversión a gran escala está menoscabando la seguridad alimentaria, los ingresos, los medios de vida y el medio ambiente de la población local”. (HLPE, 2011, pág. 9).
- **¿La compra directa de tierras por parte de un estado extranjero o una empresa estatal extranjera significa una amenaza para la soberanía nacional?** Esta pregunta se encuentra bajo debate público en los países interesados (excepto en Argentina, tal como se explicó en la Sección 4). La respuesta podría ser “sí” cuando un estado o una empresa extranjera de un país grande y/o rico invierte en otro país, o una entidad subnacional tal como un estado, con instituciones débiles o pobres. En estos casos, el inversor puede tener una influencia arrolladora y gran capacidad de negociación. Este ha sido el caso de la experiencia en África, y también en Argentina, donde las negociaciones eran conducidas por gobiernos débiles (en Argentina, se trató de un gobierno provincial) que necesitaban inversiones.
- **¿La compra de grandes extensiones de tierras por corporaciones transnacionales significan una amenaza para el mercado interno y para la economía rural?** Esta pregunta tiene que ver con los actuales debates sobre la adquisición de tierras por extranjeros, la seguridad y la soberanía alimentaria, familias campesinas y comunidades rurales. La respuesta dependerá del papel que juegan las corporaciones multinacionales en el mercado interno y la forma en que organizan las actividades productivas. La seguridad alimentaria no se ve necesariamente afectada por la llegada de grandes firmas extranjeras. Sin embargo, si las inversiones son grandes, pueden dar como resultado la expulsión de productores locales de las tierras, lo cual indirectamente

puede crear situaciones de inseguridad alimentaria. Además, las grandes firmas probablemente dedicarán las tierras a cultivos de exportación, lo cual puede afectar el abastecimiento de alimentos a nivel local. Por otro lado, puede ser que la productividad y la eficiencia de la producción se vean incrementadas.

- **¿Los países miembros del MERCOSUR restringen la compra de tierras por personas físicas extranjeras?** Dos países ya han hecho esto: Argentina y Brasil. Uruguay posiblemente tome medidas para restringir la inversión extranjera en tierras agrícolas. El tema principal es que la legislación debería abordar cuidadosamente estos problemas reales. La concentración de tierras, por ejemplo, ha involucrado, ante todo, capital nacional. Por lo tanto, limitar la compra de tierras por extranjeros no es la manera más eficaz para luchar en contra de los problemas relativos a la concentración de tierras (HLPE, 2011, pág. 19).
- **¿La limitación de la participación extranjera en la producción agrícola nacional inhiben la modernización, el desarrollo tecnológico y el aumento de la productividad?** No hay una respuesta única a esta pregunta. La inversión extranjera en zonas rurales tradicionalmente ha sido un agente de modernización, de desarrollo tecnológico y de aumento de la productividad. Ha llevado recursos y conocimientos técnicos a estas áreas. No obstante, desde la década de 1990, el proceso de globalización, incluyendo flujos de información, recursos humanos y tecnologías de información y comunicación, también ha asignado a los productores locales un papel *innovador*, difundiendo sus conocimientos a nivel local y regional. Este es el caso, por ejemplo, de la expansión de la agricultura por contrato no sólo en Argentina, sino en los otros tres países, lo cual ha sido el motor principal que impulsó la rapidísima expansión de la producción agrícola en la región. Por lo tanto, restringir la adquisición de tierras por parte de extranjeros no debería ser necesariamente equivalente a un atraso tecnológico en el sector agrícola local.

El debate muestra que el análisis de estos temas debe ser verdaderamente exhaustivo. El desafío es desarrollar políticas destinadas a abordar el impacto negativo para la adquisición de tierras por extranjeros mientras se promueve el desarrollo rural de manera transparente y equitativa, de acuerdo con las tendencias y las necesidades mundiales.

6.2 Acciones Necesarias

Algunas acciones inmediatas facilitarán más opciones de políticas:

- Definir “titularidad extranjera” de manera clara, en congruencia con el marco legal e institucional del país. Esto ayudará a identificar los agentes de políticas y facilitará su implementación. Si bien este tema puede parecer obvio, no siempre ha sido considerado de manera apropiada, dificultando la evolución de la inversión extranjera en tierras agrícolas.
- Establecer un mecanismo de registro catastral único y formal a nivel nacional. Eventualmente, esto ayudará a recolectar datos adicionales sobre otros recursos, como agua, minerales y biodiversidad.
- Obtener información sobre las condiciones agroecológicas, productivas y sociales en las principales regiones productivas. Esta información facilitará la incorporación de cláusulas especiales en las políticas para regular la inversión extranjera en la adquisición de tierras.

6.3 Temas para Futura Investigación

Una investigación más extensa sobre las siguientes preguntas puede resultar útil para conocer más sobre los impactos de la inversión extranjera en tierras agrícolas y desarrollar respuestas de políticas más apropiadas:

- ¿Cuál es, o debería ser, la relación ideal entre los acuerdos de cooperación agrícola entre estados o empresas estatales, y el desarrollo de políticas en general y de políticas rurales en particular? En otras palabras, ¿qué disposiciones deberían ser incorporadas a tales acuerdos para garantizar que la inversión extranjera dé como resultado un proceso de desarrollo inclusivo en sintonía con el potencial productivo nacional? Pese a que hasta el momento estos acuerdos no han sido importantes, debido a su magnitud e impacto, resulta conveniente contar con un marco legal que los regule.
- ¿Cuál es la importancia relativa de la inversión extranjera en tierras agrícolas en los países miembros del MERCOSUR frente a la concentración de la propiedad de las tierras en estos países? ¿Quién gana y quién pierde al impedir la inversión extranjera en el mercado agrario rural?
- ¿Cuál es la relación entre la inversión en tierras agrícolas por parte de extranjeros y la expulsión de familias campesinas? ¿Hasta qué punto este proceso afecta la seguridad alimentaria y/o la propiedad rural?
- ¿Quiénes son los inversores extranjeros involucrados en la inversión en tierras agrícolas? ¿Qué características tienen? ¿Qué intereses persiguen?

Contestar estas preguntas desde una perspectiva crítica facilitará el desarrollo e implementación de políticas de desarrollo agrario y agropecuario más eficaces.

7.0 Lista de Referencias

- Asociación Forestal Argentina (2011). Sitio Web de AoFA. Extraído de: www.afoa.org.ar
- Anseeuw, W., Wily, L.A., Cotula, L. & Taylor M. (Enero, 2012). *Land rights and the rush for land*. Extraído de: http://www.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1205/ILC%20GSR%20report_ENG.pdf
- Basualdo, E.M. (2006). *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: De la sustitución de importaciones a la valorización financiera*. En E.M. Basualdo & E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bell, D.E. & Cintra, S. (2010). *Los Grobo: Farming future?* Cambridge, MA: Harvard Business School. Case Study#: 511088-PDF-ENG. Extraído de: <http://hbr.org/product/los-grobo-farming-s-future/an/511088-PDF-ENG>.
- Colombres, M. (2011, 18 de junio). *La propiedad divide opiniones*. Extraído de: <http://www.lanacion.com.ar/1382316-la-propiedad-divide-opiniones>
- Daily. Iprofessional.com (23 de diciembre, 2011). Saudi Arabia to invest US \$400 million in El Impenetrable, Chaco.
- Deininger, K. & Byerlee, D. (2011). *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* Washington, D.C.: World Bank.
- Estadísticas Agropecuarias. (2010). *Tierras de uso agropecuario: Ventas y arrendamientos año 2009*. Serie Trabajos Especiales 296. Extraído de: www.mgap.gub.uy
- Fernández, C. (1 de marzo, 2011). Apertura del 129 período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la presidenta Cristina Fernández. Extraído de: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez>
- Organización para la Agricultura y la Alimentación. (2011). *Perfiles de países de la FAO*. Extraído de: <http://www.fao.org/countryprofiles/default.asp?lang=es>
- Glauser Marcos (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*. Asunción: BASE, Investigaciones Sociales.
- Grain (2008). ¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008. Extraído de: <http://www.grain.org/briefings/?id=214>
- Grain. (2010). *Acaparamiento de tierras en Argentina: Un "manual de instrucciones" para entregar el territorio*. Extraído de: www.grain.org/acontrapelo
- Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (HLPE). (2011). *La tenencia de la tierra y las inversiones internacionales en agricultura*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma: HLPE.
- Hoffmann, R. (2007). *Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil*. En Ramos, Pedro et al. (Eds.), *Dimensões do agronegócio brasileiro: Políticas, instituições e perspectivas* (párrafo 172-225). Brasil: MDA.
- Infobae.com. (4 de junio, 2011). *Crece la siembra de grupos argentinos en Brasil*. Extraído de: <http://www.infobae.com/notas/591287-Crece-la-siembra-de-grupos-argentinos-en-Brasil.html>

Infobae.com. (2 de octubre, 2010). *Una empresa China llega a la Patagonia con una inversión de US\$ 1.500M*. Extraído de: <http://www.infobae.com/notas/586601-Una-empresa-China-llega-a-la-Patagonia-con-una-inversion-de-us1500-M.html>

Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística. (2006). Censo Nacional Agropecuario 2006. Extraído de: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2011). Oficina Paraguay. Extraído de: <http://www.iica.org.py>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988). Censo Nacional Agropecuario 1988. http://www.indec.gov.ar/agropecuaria/cna_defini.asp

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002. http://www.indec.gov.ar/agropecuaria/cna_defini.asp

Manciana, R., Trucco, M. & Piñeiro, M. (Agosto, 2009). *Large-scale acquisition of land rights for agricultural or físicaresource-based use: Argentina*. Extraído de: www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_013.pdf

Martinelli, L.A., Rosamond, N., Vitousek, P.M. & Moutinho, P. (2010). *Agriculture in Brazil: Impacts, costs, and opportunities for a sustainable future*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2, párrafos 431-438.

Merten, G.H., Minella, J.P.G., Moro, M. & Maier, C. (2009). *Expansion of Brazilian agricultural territory: Changes in land use*. Escrito presentado en *Land Conservation* (Landcon 0905), Serbia.

Ministerio de Agricultura, y Ganadería, Dirección de Censo y Estadísticas Agrarias DCEA. (2010). Censo Nacional Agropecuario. Extraído de: <http://www.mag.gov.py/index-censo.php?pag=volumenes.html>

Murmis M. & Murmis M.R. (2011). El Caso de Argentina. En *Estudio del mercado de tierras en América Latina*. Extraído de: <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/acaparamiento.pdf>

Oliveira, G.L.T. (6-8 de abril, 2011). *Land regularization in Brazil and the global land grab: A state-making framework for analysis*. Escrito presentado en la *International Conference on Global Land Grabbing*, Sussex.

Fundación Pensar. (2011). *Propiedad extranjera de la tierra. Datos, legislación comparada y límites constitucionales*. Documento de Políticas Públicas. Extraído de: www.fundacionpensar.org/wp.../03/Propiedad-extranjera-de-la-tierra.pdf

Piñeiro, D. (2010a). *Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay*. En M. Manzanal y G. Neiman (Eds.), *Las agriculturas familiares del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos* (párrafos 153-170). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.

Piñeiro, D. (2010b). *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina: el caso de Uruguay*. Borrador preliminar, mimeo.

Piñeiro, D. (31 de marzo, 2011).b *Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay*. Escrito presentado ante la Comisión Nacional de Desarrollo Rural, Laguna Negra de Rocha.

Reca, L. (2010). *Una agricultura renovada: La producción de cereales y oleaginosas*. En L. Reca, D. Lema & C. Flood (Eds.), *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos* (párrafos 1-28). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Sauer, S. & Pereira, L.S. (6-8 de abril, 2011). *Dinâmica fundiária e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil*. [Estructura agraria, propiedad extranjera de tierras y valor de la tierra en Brasil]. Escrito presentado en la *International Conference on Global Land Grabbing*, Sussex.

Smaller, C. & Mann, H. (2009). *A thirst for distant lands: Foreign investment in agricultural land and water*. Winnipeg, MB: *International Institute for Sustainable Development*. Extraído de: http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst_for_distant_lands.pdf

Tenorio, C. & Flávia, A. (2010). *El catastro rural de Brasil después de la ley 10.267. Review of Iberian-American Land Registry Experts*, 6.

Trigo, E. & Cap, E. (diciembre, 2006). *Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura Argentina*. Extraído de: <http://www.argenbio.org/pdf/trigo.pdf>

Vital, N. (2010). *Incrãõsabe onde estão os estrangeiros*. Extraído de: <http://exame.abril.com.br/blogs/aqui-no-brasil/2010/10/08/incra-nao-sabe-onde-estao-os-estrangeiros>

Von Braun, J. & Meinzen-Dick, R. (2009). *"Land grabbing" by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities. Policy Brief 13*. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

Wilkinson, J., Reydon, B. & Di Sabbat, A. (2010). *O Dinâmica no mercado de terras na América Latina: O caso do Brasil*. Oficina regional de la FAO para Latinoamérica y el Caribe.

Banco Mundial. (septiembre, 2010). *Rising global interest in farmland: Can it yield equitable and sustainable benefits?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Más detalles e información de contacto

Para mayor información contactar a Damon Vis-Dunbar en: dvis-dunbar@iisd.org o al +41 22 917 8630.

International Institute for Sustainable Development
Trade Knowledge Network

International Environment House 2, 9 chemin de Balexert, 1219 Châtelaine, Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 917-8373 | Fax: +41 22 917-8054