



UNEVEN GROUND

LA DESIGUALDAD DE LA TIERRA, EN EL CORAZÓN DE LAS SOCIEDADES DESIGUALES

LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DE LA INICIATIVA SOBRE LA DESIGUALDAD DE LA TIERRA

RESUMEN

En la mayoría de los países, la desigualdad en materia de tierras está aumentando. Peor aún, las nuevas medidas y análisis publicados en este informe de síntesis muestran que la desigualdad de la tierra es significativamente mayor que la que se había informado anteriormente. Esta tendencia amenaza directamente los medios de vida de unos 2 500 millones de personas en todo el mundo que se dedican a la agricultura en pequeña escala.

La desigualdad de la tierra es también un elemento central de muchas otras formas de desigualdad relacionadas con la riqueza, el poder, el género, la salud y el medio ambiente y está fundamentalmente vinculada a las crisis mundiales contemporáneas de declive democrático, cambio climático, seguridad sanitaria mundial y pandemias, migración en masa, desempleo e injusticia intergeneracional. Más allá de sus efectos directos en la agricultura de pequeña escala, es evidente que la desigualdad de la tierra socava la estabilidad y el desarrollo de sociedades sostenibles, y nos afecta a todos en casi todos los aspectos de nuestras vidas.

La tierra es un bien común que proporciona agua, alimentos y recursos naturales que sostienen toda la vida. Es la garante de la biodiversidad, la salud, la resiliencia y los medios de vida equitativos y sostenibles. Es inamovible, no renovable y está inextricablemente conectada a las personas y las sociedades. La forma en que administramos y controlamos la tierra ha dado forma a nuestras economías, estructuras políticas, comunidades, culturas y creencias durante miles de años.

A pesar de centralidad de la desigualdad de la tierra para tantos desafíos mundiales, y a pesar del reconocimiento mundial de la importancia fundamental de unos derechos sobre la tierra seguros y equitativos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (VGGT), las desigualdades en los derechos sobre la tierra y la distribución de los beneficios que de ella se derivan van en aumento, mientras que el uso insostenible de la tierra está imponiendo una enorme carga a los menos capaces de soportarla.

El “terreno irregular” al que se alude en el título de este informe de síntesis es donde se encuentra cada vez más la mayoría de la población rural. Son el centro de este informe y de la labor de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. Los pequeños agricultores y las explotaciones familiares, los pueblos indígenas, las mujeres rurales, los jóvenes y las comunidades rurales sin tierra están siendo comprimidos en parcelas más pequeñas o expulsados de la tierra por completo, mientras que cada vez más tierras se concentran en menos manos, sirviendo principalmente a los intereses de empresas agroindustriales e inversores lejanos, utilizando modelos industriales de producción que emplean cada vez a menos personas.

**INTERNATIONAL
LAND
COALITION**

**UNITED
FOR LAND
RIGHTS**



WWW.UNEVENGROUND.ORG

Este informe arroja nueva luz sobre la escala y la velocidad de esta creciente desigualdad de la tierra. Proporciona el panorama más completo disponible en la actualidad, basado en 17 documentos de investigación especialmente encargados, así como en el análisis de los datos y la literatura existentes. Expone en detalle las causas y consecuencias de la desigualdad de la tierra, analiza las posibles soluciones y ofrece una posible senda de cambio.

Si bien todavía existen importantes lagunas en nuestro conocimiento, sobre todo en lo que respecta a la extensión de los intereses corporativos y financieros en la tierra del mundo, es evidente que la desigualdad de la tierra es mayor y está aumentando mucho más rápidamente de lo que pensábamos. La necesidad de abordar esto es urgente, y nos conviene a todos hacerlo.

Por qué importa la desigualdad de la tierra

Históricamente, la desigualdad de la tierra está relacionada a los legados del colonialismo, la conquista y la división, y en muchas partes del mundo es un tema con carga política. Desde principios del siglo XX hasta los decenios de 1960 y 1970, las políticas agrarias centradas en los pequeños productores y los agricultores familiares, junto con las políticas de redistribución de la tierra aplicadas por varios gobiernos, dieron lugar a que las principales medidas mundiales de desigualdad de la tierra registraran una caída lenta pero constante.

Sin embargo, desde el decenio de 1980, la desigualdad en materia de tierras ha vuelto a aumentar. Las razones se examinan en el presente informe de síntesis pero, en resumen, se debe en gran medida a los modelos de agricultura industrial en gran escala apoyados por políticas dirigidas por el mercado y economías abiertas que dan prioridad a las exportaciones agrícolas, así como al aumento de las inversiones del sector empresarial y financiero en la alimentación y la agricultura, y a la debilidad de las instituciones y mecanismos existentes para resistir la creciente concentración de la tierra.

Un resultado fundamental de la tendencia actual es un sistema agroalimentario y de tierras cada vez más polarizado, con crecientes desigualdades entre los pequeños propietarios de tierras y los más grandes. Los sistemas alimentarios dominantes a nivel mundial están controlados por un pequeño número de corporaciones e instituciones financieras, impulsados por la lógica del rendimiento de las inversiones en gran escala mediante economías de escala. En el otro extremo del espectro se encuentran los sistemas agroalimentarios localmente dominantes, formados en gran parte por productores en pequeña escala y agricultores familiares, conectados a determinados terrenos. No se trata de sistemas completamente separados; hay muchos puntos de intersección, pero representan dos enfoques que se alejan cada vez más.

La integración de la desigualdad de la tierra con otras desigualdades, y de la desigualdad de la tierra con las crisis y tendencias mundiales, implica un complejo sistema de interconexiones. La desigualdad de la tierra se manifiesta de numerosas maneras, ya sea social, económica, política, ambiental o territorial. La mayoría de estas manifestaciones están interrelacionadas y se influyen mutuamente, lo que da lugar a las principales crisis y tendencias mundiales que vemos hoy en día.

La desigualdad de la tierra está fundamentalmente relacionada con la desigualdad política, en particular en las sociedades en las que la acumulación de tierras transfiere poder político. Esto alimenta el control de la élite y aumenta las desigualdades de ingresos, riqueza y bienes. Cuando la calidad de las instituciones es baja, las políticas que apoyan a los poderosos tienden a verse favorecidas, mientras que las políticas que benefician a los pobres, a los sin tierra, a los pequeños propietarios, a los indígenas, a las mujeres y a los agricultores familiares no lo hacen. Además, una propiedad o un control de la tierra muy concentrados pueden subvertir los procesos políticos y frustrar los esfuerzos por lograr una redistribución más justa. De este modo, la desigualdad en materia de tierras debilita en última instancia la democracia.

El desempleo y la reducción de los ingresos son otros resultados de la desigualdad de tierras, lo que tiene consecuencias críticas para los países en desarrollo que tienen grandes poblaciones de jóvenes. Las grandes explotaciones agrícolas industrializadas absorben menos trabajadores en general y tienden a precarizar la mano de obra, lo que hace que los salarios reales disminuyan. Especialmente en África, donde la agricultura sigue siendo el mayor empleador y el desempleo juvenil es un gran desafío, la continuación sin trabas de las actuales tendencias de desigualdad de la tierra crearía un desastre social y económico de proporciones masivas.

El cambio climático es tanto una causa como una consecuencia de la desigualdad de la tierra, que reduce la productividad agrícola en algunas partes del mundo y obliga a muchos a abandonar la tierra por completo. Y mientras que los monocultivos en gran escala y perjudiciales para el medio ambiente contribuyen al cambio climático, las prácticas de utilización de la tierra más sostenibles de los pequeños agricultores y los pueblos indígenas se ven amenazadas por los desalojos, la deforestación, la pérdida de diversidad biológica y la presión excesiva sobre el agua y otros recursos naturales.

Existen fuertes conexiones entre la desigualdad de la tierra, los cambios en las prácticas agrícolas, la seguridad sanitaria mundial y la propagación de enfermedades. La COVID-19 es la última enfermedad zoonótica que ha surgido de una combinación de cría de animales insalubre y presión sobre la tierra y fauna silvestre, exacerbada por los mismos factores que alimentan la desigualdad de la tierra. La COVID-19 también ha contribuido a la desigualdad de la tierra mediante el despojo en sociedades más vigiladas.

La migración ha sido durante mucho tiempo una estrategia de supervivencia para las personas que se enfrentan a la pobreza, las malas condiciones de vida, la exclusión social y la falta de oportunidades; factores todos ellos que se derivan del acceso desigual a la tierra. La migración masiva y forzada es también una respuesta a los conflictos, los desplazamientos, el cambio climático y las democracias inestables, y se ve impulsada o agravada por la desigualdad en materia de tierras.

La desigualdad de la tierra está inextricablemente relacionada con la exclusión social y la justicia intergeneracional. Las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales se enfrentan a múltiples desafíos relacionados con la desigualdad en materia de tierras, entre ellos la reducción del acceso a la tierra y de las perspectivas de empleo, que se ven exacerbados por el cambio climático. Por consiguiente, la desigualdad de la tierra tiene repercusiones en la exclusión social y la falta de empoderamiento, lo que reduce estructuralmente las oportunidades de las generaciones rurales más jóvenes, especialmente las niñas, de mejorar sus vidas a largo plazo.

Por ello, poner fin a la pobreza y el hambre, garantizar la buena salud y el bienestar, unos medios de vida decentes, la igualdad entre los géneros, la acción climática, la paz y unas instituciones sólidas dependen en cierta medida de que se aborde la cuestión de la desigualdad en materia de tierras. Si no se aborda la desigualdad de la tierra de todo tipo, no será posible lograr un desarrollo inclusivo y sostenible que no deje a nadie atrás.

Hay pruebas claras de que los agricultores en pequeña escala y familiares y los pueblos indígenas suelen producir más valor neto por unidad de superficie que las grandes empresas, y sus prácticas de utilización de la tierra tienden a apoyar la diversidad biológica y unos suelos, bosques y suministros de agua más sanos. Los derechos de la mujer a la tierra y los derechos colectivos a la tierra revisten especial importancia en este contexto. Impulsados por la lógica del legado y la protección más que por los beneficios a corto plazo, tienen mucho que ofrecer a los objetivos mundiales de desarrollo equitativo y sostenible, pero están cada vez más excluidos mientras que las tendencias mundiales favorecen la concentración de la tierra.

Desigualdad de la tierra - la impactante realidad

La medición tradicional de la desigualdad de la tierra -el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra basado en encuestas de hogares que registran la propiedad y la superficie de las propiedades por tamaño- ofrece una perspectiva útil a largo plazo de la desigualdad de la tierra en todos los países. Sin embargo, solo presenta un cuadro parcial que no tiene en cuenta el carácter multidimensional de la tierra (tenencia, calidad, activos), ni refleja las múltiples propiedades de la tierra o el control real sobre esta, ni incluye a los sin tierra. En el marco de esta Iniciativa sobre la Desigualdad de la Tierra, estos datos se han complementado ahora con metodologías innovadoras, aplicadas a partir de una muestra de 17 países. Los resultados indican que la desigualdad en materia de tierras es mucho peor de lo que se pensaba.

Hoy en día, se estima que hay aproximadamente 608 millones de explotaciones agrícolas en el mundo, y la mayoría de ellas siguen siendo explotaciones familiares. Sin embargo, el 1% de las explotaciones más grandes explotan más del 70% de las tierras agrícolas del mundo y están integradas en el sistema alimentario empresarial, mientras que más del 80% son pequeñas explotaciones de menos de dos hectáreas que, por lo general, están excluidas de las cadenas alimentarias mundiales. Aunque las pautas varían considerablemente de una región a otra, desde 1980 en todas las regiones la concentración de tierras ha ido aumentando significativamente (América del Norte, Europa, Asia y el Pacífico) o se ha invertido una tendencia decreciente (África y América Latina). En la mayoría de los países de bajos ingresos se observa un aumento del número de explotaciones en combinación con tamaños cada vez más reducidos, mientras que en los países de ingresos más altos las grandes explotaciones agrícolas son cada vez más grandes.

Teniendo en cuenta la propiedad múltiple de las parcelas, el valor de la tierra y la población sin tierra, las investigaciones realizadas para este proyecto llegan a la conclusión de que hasta ahora se ha subestimado considerablemente la desigualdad de la tierra. En general, en todos los países de la muestra, las nuevas mediciones apuntan a que el 10% más rico de las poblaciones rurales capta el 60% del valor de las tierras agrícolas, mientras que el 50% más pobre, que por lo general depende más de la agricultura, solo obtiene el 3%. En comparación con los datos del censo tradicional, esto muestra un aumento de la desigualdad de la tierra rural del 41% si se tiene en cuenta el valor de la tierra agrícola y la falta de tierra, y un aumento del 24% si solo se considera el valor.

Estas nuevas estimaciones también proporcionan nuevos e importantes conocimientos sobre las pautas internacionales de desigualdad de la tierra. Aunque América Latina sigue siendo la región más desigual, la desigualdad de la tierra

en los países asiáticos y africanos de la muestra aumenta proporcionalmente más cuando se incluyen el valor de la tierra y las poblaciones sin tierra. Los países asiáticos que parecían moderadamente equitativos según las medidas tradicionales (como la India, Bangladesh y el Pakistán) se encuentran entre los niveles más altos de desigualdad cuando se incluyen el valor de la tierra y la población sin tierra. China y Viet Nam, en cambio, presentan niveles más altos de desigualdad en materia de tierras entre los propietarios que el Asia meridional y África, pero la concentración de tierras es solo ligeramente más alta cuando se consideran el valor de la tierra y los hogares sin tierra. África registra los niveles más bajos de desigualdad en la superficie de las tierras entre los propietarios, pero ésta aumenta considerablemente cuando se incluyen el valor de las tierras y la población sin tierras.

Manos ocultas - los impulsores invisibles de la desigualdad de la tierra

Las conclusiones sobre la desigualdad en materia de tierras que se exponen aquí son casi con toda seguridad una subestimación, ya que ninguno de los datos disponibles muestra cuánta tierra está controlada o explotada por entidades empresariales y fondos de inversión, aunque sus operaciones impliquen claramente intereses importantes en la tierra en los distintos países.

Estas formas menos visibles de control no requieren necesariamente la propiedad. La agricultura por contrato, por ejemplo, puede incorporar la tierra a las cadenas de suministro, creando nuevas dependencias y perpetuando los modelos extractivos. Hay una creciente concentración corporativa de la propiedad y el control en todo el sector agroalimentario, lo que influye en la forma en que se utiliza la tierra. Además, el papel cada vez más importante de los mercados y los agentes financieros hace que se considere la tierra como una clase de activo y puede cambiar considerablemente la forma en que se controla y se utiliza.

En el sector agroalimentario, la organización empresarial está vinculada a los modos industriales de producción primaria, que buscan ventajas de escala. Además, mediante la integración horizontal y vertical, estos actores controlan grandes secciones de cadenas de valor específicas, a menudo desde las semillas hasta la venta al por menor, pasando por los insumos, lo que les permite ejercer un control significativo sobre la tierra para obtener el máximo valor, y contribuir indirectamente a la desigualdad de la tierra.

La concentración del control se ve agravada por el interés cada vez mayor del sector financiero en las tierras agrícolas. Algunas áreas de las tierras agrícolas del mundo se consideran ahora activos financieros, sin propietario físico conocido, sujetas a procesos de decisión que pueden ser externos a la explotación agrícola. Instrumentos como las participaciones accionarias y el uso de valores derivados desvinculan las inversiones de su base material y pueden aportar una mayor inestabilidad a los mercados agrícolas y ejercer presiones especulativas sobre la tierra y los productos agrícolas. Entre los administradores de activos y las empresas de capital privado que participan en las inversiones agrícolas se encuentran los mayores fondos de inversión del mundo, que también tienen inversiones sustanciales en los principales grupos de supermercados, así como en las principales empresas de semillas y criadores de ganado.

Las complejas estructuras corporativas y financieras y las participaciones cruzadas hacen que cada vez sea más difícil discernir líneas claras de responsabilidad en el uso y la gestión de la tierra, al tiempo que adquieren mayor importancia. También es difícil hacer que los inversores rindan cuentas de las repercusiones económicas, sociales y ambientales de sus acciones cuando los principales inversores son desconocidos o están geográfica e institucionalmente alejados de la tierra en cuestión.

Soluciones a la desigualdad de la tierra para un cambio efectivo

Las políticas y medidas que se presentan en este informe de síntesis no son exhaustivas. Tampoco existe una solución única para todas las situaciones. En cambio, este informe ofrece una serie de medidas sobre las que basarse y que pueden adecuarse a contextos, regiones o países específicos, al tiempo que señala que el sector de la tierra está en constante y acelerada transformación y que las medidas de mitigación siempre tendrán que adaptarse con el tiempo.

Es importante destacar que los esfuerzos de redistribución de la tierra por sí solos no lograrán garantizar medios de vida sostenibles, y mucho menos la prosperidad, para la mayoría de la población rural. Es necesario adoptar una serie de medidas, entre ellas programas de redistribución, reformas reglamentarias, impuestos y medidas de rendición de cuentas, no solo en relación con la tierra sino en todo el sector agroalimentario, desde los insumos hasta la venta al por menor. Esas intervenciones implicarán la corrección de los desequilibrios de poder que afectan a la tierra y al sector agroalimentario, al tiempo que respaldarán relaciones más equitativas entre las personas y la tierra.

Las reformas de redistribución de las tierras agrícolas han desempeñado un papel decisivo en algunos países, pero por lo general han requerido una agitación social y política excepcional para lograr el éxito. Para ser eficaces y evitar que se vuelva a la desigualdad en materia de tierras con el paso del tiempo, las reformas agrarias deben basarse en objetivos políticos a largo plazo que se ajusten a la trayectoria socioeconómica general de un país y que comprendan un cambio estructural de gran alcance. También deben tener en cuenta las necesidades socioeconómicas de los beneficiarios previstos, como el acceso al crédito, los servicios de apoyo y la infraestructura.

La reglamentación abarca una serie de medidas que rigen las transferencias de tierras, la propiedad, el uso y el control. Esto debería incluir la regulación de la propiedad institucional y los mecanismos de control de la tierra mediante instrumentos financieros sofisticados, incluidos los fondos cotizados y no cotizados. Para una regulación eficaz del mercado de tierras se necesitan instituciones de gobierno con un propósito público, que reflejen los derechos colectivos y tengan la capacidad de actuar con cierto grado de autonomía. De esa manera el mercado puede integrarse en la sociedad y ser controlado por instituciones que incluyan representantes de los habitantes de un territorio.

Los impuestos sobre la tierra pueden ser un instrumento progresivo para hacer frente a la desigualdad en materia de tierras. Si se utilizan de manera eficaz, pueden desalentar la acumulación, reducir la especulación y limitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

También pueden constituir una fuente previsible de ingresos que puede destinarse para la inversión en infraestructura y servicios públicos. Los obstáculos a los impuestos sobre la tierra pueden ser políticos o pueden deberse a la falta de información sobre la propiedad de la tierra, las transacciones y los cambios de valor.

Es poco probable que se fortalezca la responsabilidad de las empresas y los inversores en relación con la tierra si no se hace cumplir la ley. Si bien las aspiraciones positivas se establecen en mecanismos como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales, el cambio solo se producirá con el cumplimiento obligatorio de tales disposiciones y la presentación de informes que velen por el respeto de las mismas. En última instancia, se necesitan leyes nacionales y marcos de política más sólidos que obliguen a los inversores a seguir las normas más estrictas de diligencia debida y las normas en materia de protección de derechos humanos y del medio ambiente. También es necesario apoyar un monitoreo más independiente e innovador de las empresas e inversores que operan en la agricultura y las actividades relacionadas con la tierra, así como de la participación accionaria y el control de la producción.

Toda solución a la desigualdad de la tierra debe abordar la desigualdad horizontal en materia de tierras, que afecta en particular a las mujeres y los grupos que poseen derechos colectivos sobre la tierra. Los derechos colectivos seguros protegen el bienestar, los medios de vida y la capacidad de retener la tierra de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en su mayoría, y refuerzan la función de salvaguardia que esas poblaciones y territorios desempeñan en relación con el cambio climático, la gestión de la diversidad biológica mundial, la conservación biocultural y la justicia, incluida la justicia territorial y de género. Es de vital importancia exigir el respeto del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades. La garantía de los derechos de la mujer a la tierra es igualmente importante y difícil, incluso en el caso de las tierras de propiedad comunitaria. El logro de la igualdad de género en materia de derechos sobre la tierra requiere una compleja combinación de medidas, entre ellas la reforma jurídica y la adaptación de las normas, hábitos y comportamientos sociales.

El cambio será difícil, pero no imposible. Están surgiendo movimientos de oposición y medidas colectivas en respuesta a la desigualdad en materia de tierras, que tratan de hacer que los actuales modelos de producción y cadenas de valor sean más justos para los agricultores y más inclusivos. Los movimientos agroecológicos también han crecido considerablemente, defendiendo los derechos sobre la tierra de los agricultores familiares independientes y presionando para que se produzcan cambios, así como aplicando diferentes prácticas en la tierra.

Una senda para el cambio

A pesar de la importancia vital de la desigualdad en la tierra, la implementación de los instrumentos para hacerle frente sigue siendo deficiente y los intereses creados en las pautas de distribución de la tierra existentes son fuertes y difíciles de modificar, en particular frente a los factores estructurales que impulsan la desigualdad.

No obstante, el cambio es necesario. La urgencia de abordar la desigualdad en materia de tierras se ve alimentada por la misma urgencia con que la gente exige que se adopten medidas respecto de otros problemas interrelacionados: crisis climáticas y ambientales, pobreza, enfermedades y amenazas a la democracia. Este mismo sentido de urgencia está haciendo que las comunidades den pequeños pasos hacia la construcción de sistemas alimentarios y agrícolas más sostenibles, ayudando a construir sociedades más cohesivas y haciéndolas más resilientes.

Sin embargo, para invertir la desigualdad de la tierra en una medida significativa será necesaria una profunda transformación de las relaciones de poder. Las soluciones requerirán cambios importantes en las normas políticas, económicas y jurídicas. Se necesitarán medidas que ataquen la raíz de lo que hace que las sociedades y las economías sean desiguales e insostenibles.

Esto requerirá un esfuerzo considerable por parte de las organizaciones de la población rural, los pueblos indígenas, la sociedad civil, los responsables de la formulación de políticas y los líderes del sector corporativo y financiero. Habrá que crear procesos inclusivos que den voz a todas las partes interesadas, especialmente a los más vulnerables.

Los nuevos conocimientos derivados de esta Iniciativa sobre la Desigualdad de la Tierra tienen por objeto apoyar este proceso de cambio, e informar las medidas de promoción y de campaña, así como el establecimiento de un servicio a más largo plazo para medir y monitorear la desigualdad de la tierra a nivel mundial. En última instancia, un futuro alternativo, previsto por todos los que contribuyen a esta labor, estará impulsado por nuevas visiones del bienestar humano y el florecimiento del planeta. La forma en que utilizamos, compartimos y gestionamos la tierra, el agua y los recursos naturales está en el centro de esta visión.

La iniciativa sobre la desigualdad de la tierra

está dirigido por un grupo de referencia informal, compuesto por expertos en el campo de la tierra y las desigualdades más amplias.

Los miembros del grupo de referencia proporcionan orientación y experiencia en todo el proceso e incluyen las siguientes organizaciones:



**INTERNATIONAL
LAND COALITION
SECRETARIAT**

c/o FIDA

Via Paolo di Dono 44
00142-Roma, Italia

tel +39 06 5459 2445
fax +39 06 5459 3445

info@landcoalition.org
www.landcoalition.org