

La carrera mundial para hacer más “transparente” el acaparamiento de tierras

Jennifer C. Franco¹

Introducción

Regular o no regular el acaparamiento de tierras... he ahí el dilema. ¿O no?

Después del alza de precios de los alimentos de 2007-2008, y como respuesta al aumento de la alarma pública por el nuevo “acaparamiento de tierras” mundial en curso, comenzaron las presiones para implantar un “código de conducta” voluntario para las grandes transacciones de tierras, lideradas por el Banco Mundial y el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, en sus siglas en inglés).² Tales propuestas sostenían que la renovada carrera mundial por las tierras lleva aparejada la oportunidad de que los países “ricos en recursos, pobres en finanzas” atraigan las grandes inversiones que se consideran necesarias para generar empleo y divisas, y es de esperar que contribuyan a paliar la pobreza. Las peticiones de un código de conducta dieron lugar después a los “Principios para una Inversión Agrícola Responsable” [*Principles for Responsible Agricultural Investment*] o “Principios IAR”.³ En fechas más recientes, inspirándose en los pactos

¹ Jennifer C. Franco es asociada de investigación en el Transnational Institute (TNI) de Amsterdam, y miembro adjunto del cuerpo docente de la Escuela de Humanidades y Desarrollo de la Universidad Agrícola de China en Pekín. Este artículo se basa en parte en trabajos anteriores de la autora sobre esta cuestión en colaboración con Saturnino Borrás Jr. Véase especialmente S. Borrás y J. Franco, «From Threat to Opportunity? Problems with the Idea of a “Code of Conduct” for Land-Grabbing», en *Yale Human Rights & Development Law Journal*, vol. 13, 2010, pp. 507-523.

Traducción: Fabián Chueca.

² A finales de 2010, sólo las transacciones de tierras transnacionales habían afectado a unos 45 millones de hectáreas según el Banco Mundial (*Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, Banco Mundial, Washington DC, 2010). Además, muchas transacciones de tierras en gran escala están teniendo lugar, al parecer, entre otros lugares, en el interior de Brasil (S. Sauer y S. Leite, «Agrarian structure, foreign investments on land, and land price in Brazil», en *Journal of Peasant Studies*, publicación en 2012), Indonesia (J. McCarthy, «Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia», en *Journal of Peasant Studies*, 37(4), 2010, pp. 821-850), China y la India (M. Levien, «The land question: Special Economic Zones and the political economy of dispossession in India», ponencia presentada en la Conferencia Land Deal Politics Initiative (LDPI), IDS Sussex, 6-8 de abril de 2010, consultada en <http://www.iss.nl/ldpi> el 25 de mayo de 2011), así como en la Eurasia de la antigua Unión Soviética (O. Visser y M. Spoor, «Land grabbing in post-Soviet Eurasia: the world’s largest agricultural land reserves at stake», en *Journal of Peasant Studies*, 38(2), 2011, pp. 299-323).

³ Véase United Nations Conference on Trade and Development Trade and Development Board, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, UNCTAD,

sobre transparencia en la minería y el sector petrolero, la “transparencia” se está afianzando en el debate sobre el acaparamiento de tierras, y la idea es que facilitar más información sobre las grandes transacciones de tierras ayudaría a resolver problemas relacionados con el acaparamiento de tierras y al mismo tiempo permitiría que múltiples “partes interesadas” se aprovechen de sus beneficios.

Cualesquiera que sean el término y el énfasis que se empleen, la idea fundamental de todas estas propuestas es la misma: que regular –en vez de impedir– las grandes transacciones de tierras conducirá a resultados ventajosos para todos. Este artículo discrepa de esta perspectiva. La cuestión de fondo no es si regular o no regular, sino cómo regular y con qué propósito. Aunque la regulación no es censurable en principio, en el caso de las grandes transacciones de tierras, los argumentos y la manera que propone el Banco Mundial y otros actores está viciada por diversas razones.

En este artículo se analizan en primer lugar los supuestos fundamentales que sirven de base a las peticiones dominantes para que se regulen las grandes transacciones de tierras, y después se pasa a tratar los problemas que éstas plantean, en particular la creciente preocupación por la “transparencia”. Se afirma que un enfoque regulador como el que proponen el Banco Mundial y otros es equivocado e inadecuado, y que es probable que en vez de contener la oleada de acaparamiento de tierras, la facilite aún más.

El ascenso del relato de la “regulación de las transacciones de tierras”

En los últimos meses, el argumento del “acaparamiento de tierras”, que antes dominaba los titulares de los medios de comunicación internacionales, ha cedido su lugar a un nuevo argumento, que describe el interés renovado por la tierra y su reevaluación no como una amenaza, sino como una oportunidad para el desarrollo rural, siempre que puedan evitarse o reducirse al mínimo los posibles efectos negativos de índole social y ambiental.

Los llamamientos a regular las transacciones (trans)nacionales de tierras reflejan: (i) la creencia en la idea de que la inversión a gran escala es la solución para el hambre y la pobreza en el medio rural; (ii) el supuesto de que este tipo de inversión y el tipo de agricultura asociado a ella en el pasado no guardan relación con el fenómeno del hambre y la pobreza en el medio rural en el presente; (iii) el supuesto de que este tipo de inversión y el tipo de agricultura que favorece pueden beneficiar a las poblaciones rurales pobres en el aquí y ahora; y (iv) el reconocimiento de que muchas transacciones de tierras que han tenido lugar han surtido efectos negativos sobre las sociedades y los entornos locales.

Para los defensores de la regulación de las grandes transacciones de tierras, la cuestión principal que pone al descubierto la renovada carrera por adquirir y controlar tierras –y, por consiguiente, con la que hay que lidiar hoy– no es sus impactos negativos sobre el acceso a la tierra y el control de ésta por parte de la población pobre de medios rurales locales. Por el contrario, es la falta de inversión en la agricultura. De acuerdo con esta opinión, el origen de la pobreza rural puede hallarse en la inversión insuficiente: los países pobres en finanzas y con economías

Comisión de Inversión, empresa y desarrollo, 2ª sesión, Ginebra, 26-30 de abril de 2010; Banco Mundial, 2010 (citada en nota 2); K. Deininger, «Challenges posed by the new wave of farmland investment», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, nº 2, marzo de 2011.

rurales anémicas no han podido atraer para sus sectores agrícolas la clase de inversión a gran escala que es necesaria para reducir la pobreza. En consecuencia, la carrera mundial por las tierras de nuestros días debe entenderse como una oportunidad para «hacer de la necesidad virtud», como han señalado los investigadores del IFPRI.⁴

Para estos autores, las inversiones “virtuosas” en la agricultura a través de las grandes transacciones de tierras son aquellas que: crean nuevos empleos agrícolas y no agrícolas; aumentan los ingresos de los pequeños agricultores, sobre todo a través de programas de cultivo por contrato; facilitan las transferencias de nuevas tecnologías en la producción y el procesamiento, incluida la biotecnología; aumentan la producción de cultivos alimenticios para el consumo interior y exterior; desarrollan las infraestructuras y mejoran el acceso a los servicios básicos, por ejemplo la salud y la educación en zonas rurales; y abren nuevas oportunidades de exportación para ganar divisas o producir sustitutos de productos alimenticios y combustibles importados para ahorrar divisas.⁵

Obsérvese el reconocimiento especial de los pequeños agricultores y el deseo explícito de incluirlos en los “beneficios” de estas inversiones. Los principales defensores del relato favorable a la regulación de las grandes transacciones de tierras contemplan la incorporación de las personas pobres de medios rurales mediante acuerdos sobre mano de obra asalariada o de agricultura por contrato. A la luz de los numerosos problemas sociales y ambientales que a menudo se asocian a la agricultura industrial de monocultivo, por ejemplo el desposeimiento y la pérdida de biodiversidad, el reconocimiento de los pequeños agricultores adquiere una importancia añadida. Klaus Deininger, del Banco Mundial, afirma a este respecto: «Allí donde los pequeños agricultores ya cultivan la tierra, las grandes inversiones no tienen por qué producir como resultado la conversión de la agricultura en pequeña escala en agricultura a gran escala. Por el contrario, acuerdos institucionales como el arrendamiento de tierras y la agricultura por contrato pueden combinar los activos de los inversores (capital, tecnología, mercados) con los de las comunidades y los pequeños agricultores locales (tierra, mano de obra y conocimientos locales)». ⁶ Así pues, aparentemente es posible evitar el desposeimiento y reducir la pobreza mediante la incorporación de los pequeños agricultores a través de programas de cultivo por contrato, para beneficio de todas las partes.

Todo esto sugiere que, hasta cierto punto, los defensores de la regulación entienden que tales inversiones entrañan problemas. Pero, en su opinión, éstos pueden mitigarse o gestionarse mediante una regulación adecuada de los acuerdos y los contratos. De hecho, el relato favorable a la regulación se basa precisamente en la idea de que las repercusiones negativas de las nuevas inversiones en tierras y agricultura sobre los segmentos vulnerables de la población rural y sobre los ecosistemas frágiles deben reconocerse y abordarse, no ignorarse. Entre los problemas causados por las grandes transacciones de tierras figuran la pérdida de medios de vida, el incumplimiento de promesas (empleo en el ámbito local, prestaciones, indemnizaciones), la ausencia de consulta con las comunidades afectadas, los conflictos violentos por los derechos, la pérdida de las funciones de

⁴ J. von Braun y R. Meinzen-Dick, «“Land grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities», *IFPRI Policy Brief 13*, 2009, p. 3.

⁵ *Ibidem*, pp. 2-3.

⁶ K. Deininger, 2011, *op. cit.*, p. 235.

red de subsistencia y seguridad de los usos existentes de las tierras, además de diversas cuestiones medioambientales.⁷ La especulación, la corrupción, la polarización y la inestabilidad, y el menoscabo de la seguridad alimentaria en términos más generales se consideran también problemas en potencia.⁸

Resulta crucial, sin embargo, el hecho de que no se considere que estos problemas son tan fundamentales que ponen en entredicho incluso las ventajas de estas grandes transacciones de tierras. Se trata de meros “riesgos” que *pueden* ser gestionados mediante la regulación. Y no con cualquier clase de regulación. Los supuestos optimistas han movilizad el apoyo a un sistema de regulación *voluntaria*: un sistema que supuestamente reconoce y aborda los peligros asociados al acaparamiento de tierras, pero que no obstante permite que “todas las partes interesadas” aprovechen las oportunidades que se supone pueden encontrarse, lo cual conducirá a los denominados resultados “win-win” (beneficiosos para todos).⁹ En caso de tener éxito, el mundo vería la “buena gobernanza” en acción como un «poder ético persuasivo que permite la autorregulación [corporativa], lo que hace posible que los gobiernos intervengan de modo menos intrusivo y más eficiente en la sociedad».¹⁰

Aunque las propuestas de regulación voluntaria comenzaron con peticiones de un “código de conducta”, y más tarde generaron los “Principios IAR”, después se han acercado más a una posible “iniciativa de transparencia” semejante a la que está en uso en la minería y el sector petrolero desde mediados de la pasada década.¹¹ Esta última idea se basa en la creencia de que, en un contexto caracterizado por «la omnipresente carencia de información sobre las oportunidades, las transferencias reales [de tierras], y el impacto de las inversiones a gran escala»¹², el acceso a información adecuada y exacta es (o debería ser) de vital importancia para *todas* las “partes interesadas”, sobre todo los inversores y la población local afectada.

¿Hacia una mayor transparencia en las transacciones de tierras?

Acontecimientos recientes en el discurso dominante en relación con el acaparamiento de tierras parecen confirmar que la transparencia está ya en camino

⁷ Véase Von Braun y Meinzen-Dick, *op. cit.*

⁸ K. Deininger, «Land Grabbing: International Community Response», presentación en la Universidad de Utrecht, julio de 2009.

⁹ Tal como se examina en Borras y Franco (2010, pp. 514-515), un resultado “win-win” (beneficioso para todos) es supuestamente aquél en el que se satisfacen las necesidades de desarrollo tanto de los llamados países “ricos en finanzas, pobres en recursos” como de los llamados países “pobres en finanzas, ricos en recursos”, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades y los intereses de los inversores y se mejoran los ingresos y los medios de vida de las personas pobres. Lo que los países pobres en recursos necesitan son suministros seguros de alimentos y combustible con el fin de sostener sus patrones actuales de vida. Lo que los países ricos en recursos necesitan son “más y mejores” inversiones en la agricultura que creen empleo, apoyen a los pequeños agricultores y refuercen las exportaciones. Lo que los inversores necesitan es un clima de inversión claro, estable y seguro (principalmente, derechos de propiedad claros y seguros). Al menos esta es la idea en teoría.

¹⁰ B. O’Laughlin, «Governing Capital? Corporate Social Responsibility and the Limits of Regulación», *Development and Change*, 39, 2008, p. 946.

¹¹ Para la iniciativa sobre transparencia en la minería y el sector petrolero, véase (entre otros): V. Haufler, «Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World», *Global Environmental Politics*, vol. 10, n° 3, agosto de 2010, pp. 53-73.

¹² K. Deininger, 2011, *op. cit.*, p. 245.

de convertirse en la herramienta de política “por defecto” para alcanzar soluciones ventajosas para todos. Como afirma un analista, «vivimos actualmente una época en la que predominan las normas neoliberales de eficiencia del mercado y de racionalidad burocrática, y existe un consenso general sobre las metas liberales. El liberalismo unge al sector privado de una legitimidad y autoridad significativas, al tiempo que simultáneamente deslegitima la acción de gobierno expansiva. En este entorno, la transparencia se considera una manera de regular ligeramente el sector privado, y la revelación de información como algo necesario que mejora la eficiencia para el funcionamiento adecuado de los mercados».¹³ No parece que esta sea una explicación razonable de por qué tantos esfuerzos de cabildeo parecen gravitar en torno a la noción de transparencia.

Pero esta lógica no constituye necesariamente la “herramienta” *más adecuada* en todas las situaciones o escenarios. Por ejemplo, si el objetivo es detener el acaparamiento de tierras, hacer uso de una “herramienta de transparencia” como principal defensa parece deplorablemente inadecuado, en el mejor de los casos. En el peor, es probable que las consecuencias de una estrategia de transparencia sean más desastrosas para los segmentos vulnerables de las poblaciones pobres rurales.

Entre los actores interesados en aprovechar las oportunidades en las grandes transacciones de tierras (al tiempo que gestionan sus efectos negativos), quizás la articulación más explícita de la “necesidad” de una iniciativa de transparencia sea la siguiente. De nuevo, como explica Klaus Deininger, del Banco Mundial:

«Los inversores que desconocen la ubicación de tierras con gran potencial que sus actuales propietarios podrían estar dispuestos a transferir pueden dedicar un tiempo y una energía considerables a buscar tierras o diseñar proyectos condenados al fracaso. Es más probable que las comunidades que no han sido instruidas en sus derechos sobre la tierra y los recursos asociados, o en los usos potenciales y el valor implícito de éstos, tomen decisiones sobre la desapropiación de tierras que podrían tener que lamentar y que pueden desembocar en conflictos. El conocimiento limitado de parámetros económicos y técnicos clave relevantes para la implementación de proyectos perjudicará a las partes interesadas, ya que las obliga a invertir en la adquisición de conocimientos que deberían estar fácilmente disponibles. Finalmente, la escasez o inexistencia de información sobre el rendimiento de los proyectos hace que sea imposible determinar qué inversiones producen un rendimiento deficiente y liquidarlas o transferirlas a usos alternativos, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las salvaguardias ambientales y de otra índole, y de evaluar la eficacia de las políticas con vistas a hacer cambios para adaptarlas a las necesidades existentes».¹⁴

Como ilustra la cita anterior, esta clase de enfoque regulador se basa en pasar por alto las diferencias que existen en cuanto a poder y a lo que ponen en juego los inversores y la población rural pobre (y entre los pobres rurales, a los que, como en la cita anterior, se suele agrupar en “comunidades” indiferenciadas en primer lugar).

¹³ V. Haufler, *op. cit.*, p. 56.

¹⁴ K. Deininger, 2011, *op. cit.*, p. 245.

La noción de “múltiples partes interesadas” ocupa un lugar central en las propuestas de adopción de “herramientas de transparencia” en el contexto de la regulación voluntaria de las grandes transacciones de tierras. Pero es discutible si los *potenciales* grandes inversores, extranjeros o no, deben ser considerados “partes interesadas” en la tierra del mismo modo que la población local que *realmente* vive de la tierra y los recursos hídricos relacionados y que utiliza, o los Estados soberanos dentro de cuyas fronteras se halla la tierra y fluye el agua. Para cada uno de estos actores, lo que está en juego es en realidad muy diferente. Para el inversor, la tierra y el agua son cosas: factores de producción necesarios para producir mercancías con el fin de obtener un beneficio monetario. Pero es probable que lo que la población local se juega en este asunto vaya más mucho allá de ese concepto de la tierra y los recursos hídricos relacionados. Para muchas poblaciones locales, la tierra y el agua no son sólo “cosas”, sino que implican relaciones de carácter multidimensional, por ejemplo social, cultural, ecológico, político y espiritual, además de económico. Por ello la noción de “múltiples partes interesadas” es problemática en la medida en que pasa por alto las líneas de fractura cargadas de poder (clase, género, etnicidad, casta) que diferencian espacios institucionales como las transacciones de tierras.

Asimismo, la noción de escenarios beneficiosos para todos es el principal marco aglutinador de una estrategia de “transparencia” en el contexto de la carrera mundial por la tierra, donde el argumento esencial parece ser que las transacciones de tierras son positivas siempre que no desplacen a la gente, sino que la incorporen en términos claros. El tipo más citado de estrategia de incorporación de los campesinos pobres y los pequeños agricultores al complejo agroindustrial alimentario y energético global es quizás la agricultura por contrato, a través de diversos acuerdos. Como se ha indicado más arriba, a menudo se piensa que la agricultura por contrato da como resultado escenarios beneficiosos para todos. Pero disponemos ya de abundantes datos científicos que indican que los programas de agricultura por contrato no siempre producen resultados ventajosos para todos. Por consiguiente, como explica un estudioso, «el principal problema reside en la tendencia de los enfoques “win-win” a desatender, silenciar o tergiversar las luchas de poder y las relaciones de desigualdad y conflicto, que son omnipresentes entre agricultores, entre los agricultores y sus peones, entre los agricultores y los comerciantes, y entre tantos participantes en las cadenas de valor globales, y son claramente inherentes a la estructura de las relaciones de producción y de obtención de excedentes en el capitalismo contemporáneo».¹⁵ Lo más probable es que imaginar una igualdad de condiciones e intereses complementarios donde nada de esto existe conduzca a que los pobres pierdan, tanto si las negociaciones y las transacciones son transparentes como si no lo son.

Una mayor transparencia es, en principio, algo positivo. Quizás casi todo el mundo puede estar de acuerdo: el aumento de la transparencia en la toma de decisiones políticas, en las prácticas de gestión y en las transacciones económicas es deseable. Una mayor transparencia puede ayudar a levantar el velo que oculta los procesos sesgados que pueden paralizar programas y transacciones y distorsionar sus impactos. Puede arrojar luz sobre prácticas y actividades nefandas que conducen a resultados ilegítimos y a impactos poco gratos. Puede tal vez abrir el acceso a información que puede ser estratégica para una participación más informada en las deliberaciones y la toma de decisiones. Aunque no podemos dar

¹⁵ C. Oya, «The World Development Report 2008: inconsistencias, silences, and the myth of “win-win” escenarios», *Journal of Peasant Studies*, vol. 36, n° 3, julio de 2009, p. 598.

por sentado que y cuando la transparencia hace todo esto, aspiraciones de esta índole ayudan a explicar las luchas cada vez más encarnizadas entre el Estado y la sociedad que se han librado en todo el mundo en los últimos años para influir en el carácter, el ritmo y la trayectoria de la legislación sobre el “derecho a saber”.

De modo más concreto, una característica notable de la renovada carrera mundial por las tierras es la pertinaz ausencia e imprecisión de los datos relativos a las transacciones. Por diversas razones, el acaparamiento de tierras es una tendencia que se desarrolla en gran parte sin una medición precisa y al margen del escrutinio público. En cuanto tal, una mayor transparencia y una divulgación más completa de la información sobre estas transacciones no parecería sino algo positivo, y desde luego no perjudicial. Pero establecer un entorno de transparencia constituye un desafío con muchos obstáculos. Por ejemplo, no podemos dar por supuesto que todas las “partes interesadas” tienen el mismo concepto de lo que significa la transparencia, ni siquiera la valoran del mismo modo, y esas diferencias podrían acabar importando mucho. Además, la transparencia mantiene una relación complicada con el poder, mucho más si cabe de lo que insinúan consignas como “el conocimiento es poder”, por ejemplo. La transparencia por sí sola no puede cambiar un equilibrio de poder injusto entre las personas o en el seno de las comunidades.

A modo de ilustración, pensemos en el caso reciente de un proyecto de agrocombustible en la provincia de Isabela, en Filipinas. Allí, el gobierno reclutó a beneficiarios de reformas agrarias para el proyecto en lo que algunos observadores dirían que fue un proceso relativamente transparente y consultivo. Aceptaron una transacción en virtud de la cual sus tierras se arrendarían a inversores para crear el mayor proyecto de etanol de caña de azúcar del país, y ellos podrían quedarse en la tierra como peones asalariados o como agricultores por contrato. Pero la asimetría de poder, incluida la inexistencia de medios de vida alternativos concretos, les impidió impugnar los *términos* ofrecidos por la compañía para su incorporación al proyecto, lo que dio como resultado unos términos bastante onerosos en cuanto a arrendamiento y salarios. En este caso, la transparencia no impidió, sino que facilitó un tipo concreto de acaparamiento de tierras, que no condujo a un halagüeño escenario beneficioso para todos, sino a una incorporación adversa de pequeños agricultores pobres a un enclave de plantación emergente.¹⁶ Mientras tanto, no está claro cómo una iniciativa de transparencia podría ser de utilidad en situaciones como la de la costa caribeña de Colombia, donde los señores de la droga, con el respaldo de los paramilitares, han obligado de manera bastante abierta a habitantes pobres de medios rurales a abandonar la tierra para convertirla en plantaciones de palma aceitera.¹⁷ Por último, en Camboya, donde el acaparamiento de tierras es endémico y se calcula que hasta la fecha afecta a casi 2 millones de hectáreas, podría decirse que los esfuerzos de transparencia del gobierno han sido ejemplares. En este país, el Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca, que tiene a su cargo las concesiones de tierras con fines económicos, dispone de un sitio web donde pueden encontrarse perfiles detallados de los inversores y listados de todos los documentos relevantes (incluidas cartas oficiales, etc.) de todas y cada una de las concesiones de tierras aprobadas en todo el país, agrupadas por provincias.¹⁸ Es cierto que en este caso la transparencia no ha impedido que se produzcan grandes acaparamientos de tierras,

¹⁶ La información sobre el caso de Isabela se basa en las investigaciones de campo realizadas por la autora en San Mariano, Isabela, en febrero de 2011.

¹⁷ Véase J. Grajales, «The Rifle and the Title: Paramilitary violence and land control in Colombia», *Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n° 4, septiembre de 2011, en prensa.

¹⁸ Véase <http://www.elc.maff.gov.kh/en/profile.html>

ni ha impedido que se cometan violaciones de derechos humanos durante el proceso o como consecuencia de estas concesiones de tierras.

No obstante, incrustada con firmeza en el marco de los derechos humanos y la justicia social, *la transparencia puede servir de sostén para la formulación de reclamaciones y la movilización*. Este enfoque es significativo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos existente (y, en algunos casos, de la legislación nacional orientada a la justicia social), y daría a las campañas por la transparencia un valor estratégico. Por ejemplo, la transacción de tierras de gran resonancia que afectaba a 1,4 millones de hectáreas entre los gobiernos de Filipinas y China hace unos años fue abortada en última instancia por la movilización sostenida y generalizada en la capital del país de grupos de la sociedad civil opuestos a ella. Estos grupos, muchos de los cuales estaban inmersos en las luchas por los derechos sobre las tierras en el ámbito local, pudieron sacar a la luz y aprovechar información sobre la transacción presionando por una investigación del Parlamento nacional y el escrutinio de los medios de comunicación. Tal como sugiere este caso, la transparencia puede ser una herramienta progresista, que los grupos de la sociedad civil y otros actores deben utilizar en sus campañas para impedir el acaparamiento de tierras.

Pero el aumento del acceso a la información no desemboca directamente en mejores resultados. En primer lugar, no organiza ni amplifica necesariamente o automáticamente las voces de quienes han sido excluidos o se verán afectados por una decisión; de hecho, el caso de Filipinas que acabo de mencionar sugiere que unos niveles relativamente elevados de organización de la sociedad civil pueden ser necesarios, primero para lanzar campañas sobre transparencia eficaces. Y desde luego, el aumento del acceso a la información no romperá necesaria ni automáticamente las relaciones (autoritarias) de clientelismo que a menudo contribuyen a constreñir el acceso a la información en primer lugar, y que caracterizan muchas zonas rurales empobrecidas de todo el mundo. En esos lugares, será más probable que pedir transparencia para conseguir resultados beneficiosos para todos (en vez de tratar de impedir que tales transacciones se aprueben) acabe reforzando esos vínculos.

Finalmente, dando un paso atrás y adoptando una visión más amplia, la transparencia no puede, por sí misma, determinar la pertinencia o la idoneidad de una transacción de tierras dada, pero en ciertas condiciones puede conducir a la legitimación y la imposición de un proyecto que no es relevante ni adecuado según la población local. Una mayor transparencia, por el mero hecho de arrojar luz, no puede hacer que una transacción dada y sus objetivos sean más legítimos socialmente, políticamente responsables, económicamente beneficiosos o ambientalmente sostenibles de lo que era al principio. Si las transacciones de tierras a gran escala son radicalmente perjudiciales y por tanto algo malo, ninguna dosis de transparencia va a transformarlas en una práctica radicalmente buena.

Del mismo modo que las propuestas anteriores sobre un código de conducta para las transacciones de tierras, las propuestas actuales que ponen el énfasis en una mayor transparencia siguen funcionando dentro del complejo agroalimentario y energético industrial global existente y tratando de ampliarlo. Presentarlas como marco general para responder al acaparamiento de tierras no tiene en cuenta los problemas fundamentales que plantea este complejo, ni siquiera los reconoce como problemas fundamentales, sólo como “riesgos”.

Todo ello indica la necesidad de un profundo escepticismo ante las cada vez más numerosas peticiones de mayor transparencia en las transacciones de tierras a gran escala como medio de minimizar sus riesgos y maximizar sus beneficios para la sociedad, en particular los pequeños agricultores y los sistemas de producción de alimentos locales. La cuestión no es si regular o no a través de códigos de conducta o de iniciativas de transparencia, sino cómo regular y, lo que es más importante, con qué propósito. Aunque la regulación no es censurable en principio, la regulación de las grandes transacciones de tierras por las razones y de la manera que proponen el Banco Mundial y otros está viciada por todas las razones que hemos mencionado. Ante el actual acaparamiento mundial de tierras, el principal desafío es determinar si una transacción de tierras es o no es perjudicial e *injusta* desde el punto de vista social y ecológico, y después evitar o detener las que lo sean.

