
El modelo de concesión del sudeste asiático: ¿cerrando el círculo?

Una plantación es una maquinaria que reúne tierra, mano de obra y capital en grandes cantidades para la producción de monocultivos con destino a un mercado mundial. Es intrínsecamente colonialista, y se basa en la suposición de que las personas del lugar son incapaces de producir de manera eficiente. Una plantación se apropia de la vida para controlarla: del espacio, el tiempo, la flora, la fauna, el agua, los productos químicos, las personas. Es propiedad de una empresa y está dirigida por gerentes que siguen los lineamientos dictados por las burocracias.

Tania Li, Plantation Life, Duke University Press 2021

Las luchas por la tierra desempeñaron un papel importante en los movimientos anticolonialistas del sudeste asiático de mediados del siglo XX. En algunos casos, por ejemplo en el norte de Vietnam, la mira estaba principalmente en los terratenientes locales beneficiada por su asociación con el régimen colonial. Las propiedades de estos terratenientes eran de unas pocas hectáreas como máximo. En otros lugares, en cambio, la mira estuvo puesta en propietarios de plantaciones mucho más grandes –franceses en Indochina, holandeses en Indonesia, británicos en Birmania y Malasia y estadounidenses en Filipinas–, cuyas propiedades se convirtieron en el blanco del impulso independentista y cuya vinculación con la flagrante desigualdad que imperaba hizo que los movimientos independentistas se inclinaran a la izquierda.

A la luz de esta historia, existe una clara ironía en la revitalización del modelo de concesiones del siglo XXI, particularmente porque los países que han tenido una historia de reformas agrarias socialistas parecen haber aplicado el modelo con particular entusiasmo. Los cultivadores a pequeña escala de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam han sufrido el despojo provocado por el acaparamiento de tierras disfrazado de concesiones. En países como Filipinas, Indonesia y Tailandia, que promulgaron reformas redistributivas preventivas para compensar el descontento rural, las concesiones forman parte de una reconcentración de la tenencia de la tierra. Esto plantea interrogantes tanto sobre las razones por las que el modelo de tenencia de la tierra a gran escala regresa de esta forma, como sobre los impactos en los pequeños propietarios y en los bosques de la región.

Esencialmente, el modelo de concesión implica que un organismo gubernamental otorgue a una empresa comercial el derecho a la extracción de recursos a gran escala y/o el uso de la tierra para cultivos perennes o anuales, generalmente en forma de arrendamientos a largo plazo. Las concesiones incluyen no solo las plantaciones agrícolas sino también otras actividades como la silvicultura (extracción maderera y plantaciones de árboles de rápido crecimiento), la minería, la explotación de canteras, la energía hidroeléctrica, el turismo y el desarrollo industrial, este último a menudo en las denominadas zonas económicas especiales que tienen leyes laborales y ambientales diferentes a las del resto del país en que se encuentren. Muchas de las concesiones del sudeste

asiático, aunque no todas, se han otorgado a empresas de países vecinos. En el sudeste asiático continental, los gobiernos de países menos industrializados como Camboya, Laos y Myanmar han firmado acuerdos de concesión principalmente con empresas de China, Tailandia y Vietnam. Empresas de Singapur y Malasia invierten en Indonesia con la palma aceitera.

Las consecuencias sociales y ambientales del modelo de concesión son múltiples. La tierra que se otorga para plantaciones de monocultivos a menudo forma parte de extensos sistemas de cultivo en los márgenes de las tierras altas, en tierras que solían ser cultivadas por minorías étnicas bajo el régimen de agricultura migratoria. Las autoridades estatales clasifican las tierras en barbecho dentro de tales sistemas como 'tierras baldías' o 'tierras degradadas'. Las concesiones también son responsables de la deforestación generalizada, en una región que ha experimentado la pérdida o degradación de bosques más rápida que en cualquier otra parte del mundo.

Existe un estrecho vínculo entre las concesiones forestales y las concesiones de tierras. En Tailandia, hasta 1989, gran parte de las tierras boscosas del país fuera de los parques nacionales y santuarios de vida silvestre fue otorgada como concesiones madereras. La preocupación por los impactos ambientales y humanos de la extracción maderera llevó ese año a la cancelación de estas concesiones, muchas de las cuales habían abierto zonas de bosque para infraestructura vial y atraído un tipo de trabajo que provocó la deforestación por parte de pequeños propietarios en zonas que habían sido antes de extracción maderera. Tras la cancelación de las concesiones madereras, el Departamento Real Forestal otorgó concesiones a grandes inversores para la plantación de monocultivos de árboles, en especial eucaliptos y caucho, en nombre de la reforestación. El controvertido Plan de Acción Forestal en los Trópicos (TFAP, por su sigla en inglés) del Banco Mundial de fines de la década de 1980, estuvo implicado en dicha política de concesiones. El resultado fueron años de conflicto entre esas plantaciones y pequeños propietarios, en su mayoría pobres, cuyas tierras sin título fueron confiscadas, algunos de los cuales no tuvieron más opción que seguir deforestando aún más tierras para su supervivencia. Entre éstos figuraban grupos étnicos Laosianos y Jemeres del noreste de Tailandia y grupos indígenas de las tierras altas como los Karen, del norte. En Camboya, la cancelación de las concesiones madereras en la década de 1990 fue seguida por el otorgamiento de concesiones productivas de tierras, que en principio se utilizarían para cultivos comerciales. De hecho, se deforestaron grandes extensiones de tierra para establecer tales plantaciones, las cuales finalmente nunca se concretaron ya que la principal ganancia que se obtenía era de la madera y no de los cultivos, en lo que a menudo eran tierras bastante marginales. Un proceso similar ocurrió en Kalimantan, Indonesia.

En Camboya, que desde el año 2000 ha perdido más de una cuarta parte de sus bosques, hay estudios que sugieren que el 30 por ciento de la deforestación durante el mismo período se debe a una combinación de concesiones de bosques y de tierras productivas. Además, otra parte importante es la deforestación realizada por quienes fueron desplazados por la concentración de la tierra en manos de actores económicos más poderosos. En la provincia de Ratanakiri, en el noreste del país, el paisaje que alguna vez fue boscoso se ha transformado de manera radical, en la medida que las tierras indígenas se perdieron en favor de los concesionarios que cultivan árboles como el caucho y el castaño de cajú. Numerosas comunidades sin tierra de la etnia Khmer se han mudado de las tierras bajas hacia zonas anteriormente cubiertas de bosques o que formaban parte de los ciclos de barbecho de los agricultores itinerantes indígenas, en las que se han dedicado al cultivo de plantaciones en régimen de pequeñas propiedades.

¿Por qué los gobiernos de esta región que llegaron al poder en gran medida sobre la base de reclamos territoriales contra regímenes anteriores han estado tan dispuestos y capaces de emplear el modelo de concesiones y desposeer a sus propios ciudadanos? Para responder esta pregunta se

requiere que analicemos los legados de los sistemas socialistas, la ideología desarrollista, las estructuras político-económicas y los modelos de inversión transnacional.

A medida que los países que históricamente aplicaron modelos y principios socialistas de tenencia de la tierra fueron cambiando hacia la producción basada en el mercado, mantuvieron el control estatal sobre gran parte de los territorios nacionales. Vietnam, Laos y Camboya realizaron experiencias que implicaron una combinación entre la colectivización y la agricultura, silvicultura y extracción maderera estatales. En la década de 1980, las reformas orientadas al mercado eventualmente condujeron otra vez a la agricultura a pequeña escala, pero se reservaron grandes áreas bajo la administración estatal. Esto facilitó el otorgamiento de arrendamientos a largo plazo a inversionistas nacionales o extranjeros de extensiones de tierra de miles de hectáreas. En Myanmar, la organización socialista de la agricultura se implementó principalmente a través de políticas de adquisiciones estatales en lugar de un control estatal o colectivo directo, pero dentro de ese sistema se les dijo a los agricultores qué cultivos plantar y se les exigió que entregaran sus cultivos a precios inferiores a los del mercado. A medida que el país se abría económicamente a partir de la década de 1990, el ejército se unió a personas poderosas en lo que a menudo se denomina acaparamiento de tierras clientelista, que supuso una continuidad de la propiedad estatal de la tierra amparada por la constitución, y la aplicación del modelo de concesión.

La economía política de cada país moldea las vías y los modelos de las concesiones. En Camboya, el partido gobernante alcanzó el poder político y se afianzó en él a través del clientelismo, con gran desigualdad en concesiones de bosques y tierras del país. Por lo tanto, muchas de las concesiones están en manos de poderosos actores nacionales, pero los inversores vietnamitas, tailandeses y chinos también han obtenido concesiones a gran escala para el azúcar, el caucho y otros cultivos, así como para el turismo y la actividad industrial.

El modelo de concesión encaja perfectamente en las ideologías de la modernización, particularmente en la era neoliberal globalizada en la que se supone que políticas del gobierno de Laos como la de “convertir la tierra en capital” catalizarán la agricultura impulsándola de un estado de ‘atraso’ a prácticas ‘modernas’. Detrás de tal ideología, sin embargo, subyacen varios supuestos muy cuestionables. Entre ellos, la relativa eficiencia de las grandes propiedades en comparación con las plantaciones de los mismos cultivos en manos de pequeños propietarios, el goteo que se supone que la agricultura impulsada por los inversores aporta al bienestar rural, y la restauración de tierras supuestamente degradadas a través del modelo de concesión. Lo que no está en duda es que el modelo sirve a los intereses tanto de los inversionistas comerciales como de los funcionarios gubernamentales involucrados en el otorgamiento de las concesiones. Esto ha ocurrido no solo a expensas de la cubierta boscosa restante del sudeste asiático sino también de los pequeños agricultores de la región cuyo desplazamiento y otras fracturas de sus medios de vida, tendrán impactos duraderos.

Philip Hirsch

Profesor Emérito de Geografía Humana, Universidad de Sídney, Australia