

Acaparamiento de tierras: la respuesta Argentina

Land grabbing: the Argentine response

 Guillermo Gapel Redcozub¹

Resumen: En respuesta al Land Grabbing Argentina dictó en el año 2011 la Ley N° 26.737 que es conocida comúnmente como “Ley de Tierras Rurales”. El presente trabajo tiene por objetivo explicar cuáles son los aspectos centrales de este régimen, exponer las controversias que ha generado y dar cuenta del estado actual de extranjerización conforme los datos disponibles. La norma se estructura a partir de los siguientes ejes: a) la determinación sobre lo que es “tierra rural” y la definición acerca de quienes se consideran “extranjeros”; b) el sistema de límites a la adquisición de tierras que se impone a los “extranjeros”; c) la recopilación de la información necesaria para su funcionamiento. Los resultados del relevamiento oficial de la situación de tierras rurales indican que la “extranjerización” ha permanecido en niveles relativamente bajos y estables desde la sanción de la norma, aunque la constatación de este resultado requeriría de investigaciones adicionales. Se destaca que el diseño de la norma se enfoca exclusivamente en evitar cierto tipo de concentraciones de tierras rurales en manos de extranjeros, sin una clara articulación con políticas de fondo tendientes a construir un proceso de “land grabbing administrado” que pueda repercutir positivamente en las comunidades locales; y que la Ley de Tierras tiene dificultades ostensibles para justificar la discriminación que efectúa en el trato de nacionales y extranjeros, lo que acarrea severos cuestionamientos a su constitucionalidad. La metodología utilizada para llevar adelante la

¹ Abogado (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina). Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina). Especialista en Docencia Universitaria (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina). Master of Laws (Harvard Law School, Estados Unidos). Profesor Titular Regular de Derechos Reales en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Ha integrado equipos de investigación en diferentes organismos, contando con publicaciones o artículos en prensa en revistas científicas con referato de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y España. Fue becario Fulbright Master.

tarea es la revisión bibliográfica, la consulta de fuentes secundarias y el análisis de la legislación pertinente.

Palabras clave: Acaparamiento de Tierras; Restricciones al Dominio; Derechos de Extranjeros; Protección de Tierras Rurales; Argentina

Abstract: Argentina enacted Law No. 26,737 in 2011, which is commonly known as the “Rural Land Law”, as a response to “Land Grabbing”. This article aims to explain the central aspects of this regime and its most controversial clauses, and give an account of the current state of foreignization according to the available data. The Rural Land Law is structured around the following axes: a) the determination of what is “rural land” and the definition of who will be considered as “foreigner”, b) the system of limits that is imposed on “foreigners”, c) the compilation of the information necessary for its operation. The official survey of the situation of rural lands indicates that “foreignization” has remained at relatively low and stable levels since the Law was passed, although the verification of this conclusion would require additional research. It is highlighted that the design of the regulation focuses exclusively on avoiding certain types of concentrations of rural land in aliens’ hands, without a clear articulation with substantive policies aimed at building an “administered land grabbing” process that could have a positive impact on local communities; and that the Rural Land Law has ostensible difficulties to justify the discrimination it makes in the treatment of nationals and foreigners, which brings severe questions to its constitutionality. The methodology used to carry out the task is the bibliographic review, the consultation of secondary sources and the analysis of the pertinent legislation.

Keywords: Land Grabbing; Restrictions on Property; Aliens Rights; Farmland Protection; Argentina.

Data de submissão do artigo: Julho de 2020

Data de aceite do artigo: Maio de 2021

Introducción

Explican Borras y Franco (2010) que el término “Land Grabbing” (“acaparamiento de tierras”, en español; “apropriação de terras”, en portugués) se emplea genéricamente “para describir el fenómeno de explosión de operaciones comerciales (trans)nacionales de tierras (y especulación con tierras) que se está produciendo en los últimos años en torno a la producción, la venta y la exportación de alimentos y biocombustibles.” Advierten también estos autores que una correcta caracterización del fenómeno debe evitar caer en definiciones excesivamente acotadas, en simplificaciones que no capten la verdadera extensión y profundidad del acaparamiento global en curso. Por ello proponen ir más allá de la limitada definición que en un principio ha utilizado la FAO (adquisición a gran escala que involucran a estados extranjeros y que socaban la seguridad alimentaria del país), proponiendo que se lo conceptualice como el acceso al control de relativamente vastas extensiones de tierras y de otros recursos naturales, que puede concretarse mediante diversos mecanismos que involucran capitales de gran escala, los que a menudo ocasionan un cambio de la forma de producción llevándola a un tipo extractivo, tanto para fines domésticos como internacionales; que se origina como respuesta a las crisis energética, alimentaria y financiera, a la necesidad de mitigar el cambio climático y a la demanda de recursos de los nuevos centros del capital global (Borras et al, 2012).

Este fenómeno, sostiene Lee (2015), ha sido estimulado por múltiples factores: las fuertes subas en los precios de las commodities ocurridas en el año 2008, principalmente en alimentos y combustibles; la necesidad de los Estados e inversores privados de asegurarse el suministro de alimentos en mercados volátiles, la búsqueda de fuentes alternativas de energía, como los biocombustibles, entre otros, destacando asimismo que sus motivaciones exceden las del acaparamiento de tierras y alimentos

e incluyen también el acceso al agua, la energía, la protección ambiental y contra el cambio climático, y el resguardo de activos.

En un documento preparado para el Banco Mundial, Deininger y Byerlee (2011) argumentan que las inversiones de gran escala no necesariamente terminan expulsando a los pequeños agricultores, y que existen variados mecanismos para combinar el capital, la tecnología y el acceso a los mercados que poseen los inversores, por un lado, con la tierra, la fuerza de trabajo y el conocimiento de los pequeños productores, por el otro, en beneficio de ambos actores. Entre estos mecanismos describen a los arrendamientos, a la agricultura por contrato y a esquemas de tercerización, los que podrían funcionar en las circunstancias propicias (es decir, si existen derechos de propiedad sobre tierras y agua bien definidos y un marco regulatorio adecuado para prevenir externalidades negativas). También señalan que estas inversiones poseen un potencial considerable en materia de generación de empleo, lo que sería clave para las comunidades locales.

A esta perspectiva optimista del acaparamiento de tierras, en el sentido de que es posible encauzarlo y dirigirlo para que contribuya al desarrollo económico y social de las comunidades locales más postergadas, se opone una visión sumamente crítica del fenómeno. De Schutter (2011) asegura que los intentos de regular las inversiones a gran escala en tierras se equivocan al presuponer que estos capitales, adecuadamente administrados, pueden ser beneficiosos. La postura optimista, asegura este autor, sobrestima las capacidades del Estado para conducir el fenómeno, a la vez que pierde de vista que una democratización en el acceso a los recursos productivos puede tener un impacto más significativo en la reducción de la pobreza que un proceso de acaparamiento, aunque este último se halle "bien orientado". Concluye en que el objetivo no debe limitarse a crear un marco regulatorio para mantener razonablemente controlado a un land grabbing que es "inevitable", sino que debe apuntar a construir un verdadero programa alternativo para la inversión en agricultura, uno que beneficie a los sectores de menores ingresos, combata al hambre

y la desnutrición y respete el significado cultural de la tierra. Sauer y Perdigão de Castro (2020), en su caso reflexionando sobre el impacto del acaparamiento en Brasil, también son escépticos en cuanto a las posibilidades reales de poner en funcionamiento alguna forma de control efectivo sobre el land grabbing debido a las limitadas capacidades del Estado y a la creciente demanda mundial por hacerse de estos recursos.

Con independencia de la posición que se adopte en relación a las potencialidades y riesgos inherentes al fenómeno, los investigadores recomiendan abordar a la problemática del acaparamiento dejando de lado evaluaciones y medidas basadas en parámetros excesivamente simples, como el de “cantidad de hectáreas apropiadas por extranjeros” (Edelman, 2013 y 2016; Borras, 2012). Al respecto, puntualiza Borras (2012) que el “land grabbing” también debe apreciarse en función de la escala del capital involucrado en las transacciones, y no solamente en términos de hectáreas de tierra adquiridas, siendo indispensable incluir en el análisis las diversas formas jurídicas por las que el capital accede al control del recurso: compra directa, arrendamientos, agricultura por contrato, acuerdos de conservación, entre otras. En caso contrario, afirma, se subestima la lógica subyacente y más amplia con la que el capital opera².

Y en relación a los sujetos que protagonizan el acaparamiento, Edelman también enfatiza en que se debe tomar en cuenta cuál es el papel de los actores nacionales en el proceso. Luego de que las primeras investigaciones se enfocaran en los acaparamientos extranjeros y la extranjerización, relata que los investigadores comprendieron que los acaparadores nacionales *“podrían ser tan nefastos y codiciosos como los extranjeros y que muy a menudo colaboraron con ellos, formando sociedades mixtas, facilitando contactos dentro de los aparatos estatales, suministrando servicios, sirviendo de fachadas “nacionales” para inversores de afuera...”*

² Este mismo autor urge a reflexionar sobre el fenómeno del acaparamiento a partir de la indagación en cuestiones estratégicas: i) ¿está produciendo cambios en las estructuras agrarias?; ii) ¿ha debilitado la seguridad alimentaria del país? ¿cómo y en qué medida?; iii) ¿ha generado movimientos migratorios o desposesiones? ¿son reversibles?; iv) ¿cómo se vincula con lo que se sucede en materia de energía, minería, forestación y conservación?; v) ¿qué tan importante es el rol que tiene el capital extranjero?; vi) ¿cuáles son las respuestas de las comunidades locales? ¿en qué modo se están relacionando?; vii) si el proceso continúa avanzando...¿cuáles serán los efectos de largo plazo para el sector agrícola y para el ambiente? (Borras, 2011).

(2016, p. 5). Estas vinculaciones pueden ser tan complejas que resulte finalmente imposible determinar con certeza cuál es la “nacionalidad” de la mayoría de las grandes transacciones de tierra, más aun cuando proliferan modelos asociativos público-privados en donde los actores se fusionan o son indistinguibles.

El presente trabajo tiene por objetivo explicar cuáles son los aspectos centrales del régimen de protección de tierras rurales instaurado en Argentina, exponer las controversias que ha generado y dar cuenta del estado actual de extranjerización conforme los datos disponibles. La metodología utilizada para llevar adelante la tarea es la revisión bibliográfica, la consulta de fuentes secundarias y el análisis de la legislación pertinente.

1. El régimen de protección de tierras rurales

En respuesta al fenómeno del “Land Grabbing” Argentina dictó en el año 2011 la Ley N° 26.737 que lleva el título de “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales”³, y que es conocida comúnmente como “Ley de Tierras Rurales”. El marco normativo se integra con los Decretos Reglamentarios N° 274/2012 y N° 820/2016.

Este régimen se ordena a partir de los siguientes ejes: a) la determinación sobre lo que es “tierra rural” y la definición acerca de quienes se consideran “extranjeros”, b) el sistema de límites propiamente dicho que se impone a los “extranjeros”, c) la recopilación de la información necesaria para su funcionamiento. Nos detendremos a continuación en cada uno de ellos.⁴

³ En el nombre de la norma se aprecia un uso inadecuado de los conceptos técnicos-jurídicos fundamentales en la materia. En efecto, “propiedad”, “derecho real de dominio” (o simplemente “dominio”), “posesión” y “tenencia” son términos que cuentan con definiciones precisas en el ordenamiento jurídico argentino, definiciones de las que el texto de la Ley de Tierras de Rurales se aparta considerable y repetidamente (Cao, 2011). A pesar de lo que indica la denominación del Régimen, la relación real (de poder o fáctica) de “tenencia” no es objeto de las limitaciones creadas por la norma. Los extranjeros podrían acceder a la tierra rural libremente si emplearan para ello instrumentos que les concedan derechos personales (como locaciones o arrendamientos) en vez de derechos reales.

⁴ Lo que no haremos en esta oportunidad es examinar en detalle la totalidad de la norma, los organismos que crea, sus competencias, las sanciones por incumplimiento, los trámites burocráticos específicos que deben realizar los extranjeros para poder adquirir tierras rurales. Nos enfocaremos, en cambio, en comprender y analizar cuáles son las notas centrales de la respuesta que elaboró Argentina para combatir al acaparamiento de tierras.

1.1. Las “tierras rurales” y los “extranjeros”

Todo predio ubicado fuera del ejido urbano, con independencia de su localización o de su destino se considera “tierra rural” a los efectos de la ley. Para su cálculo se debe detraer de la totalidad del territorio argentino el correspondiente a los ejidos urbanos determinados a partir de las constituciones, leyes o decretos provinciales, cartas orgánicas u ordenanzas municipales. Así estimadas, y de acuerdo a los datos oficiales, Argentina cuenta con 266,7 millones de hectáreas de “tierra rural”, equivalentes a más del 95% de su superficie total continental (279,2 millones de hectáreas).⁵

En cuanto a quiénes se reputan extranjeros a los fines de la aplicación del régimen, quedan comprendidos: a) las personas físicas de nacionalidad extranjera, aunque tengan domicilio real en el país; b) las personas jurídicas cuya voluntad social se conforma con derechos pertenecientes a personas físicas o jurídicas extranjeras, c) las personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.

Quedan exceptuadas de la aplicación de la ley las personas físicas de nacionalidad extranjera que cuenten con diez (10) años de residencia continua, permanente y comprobada en el país; o que tengan hijos argentinos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco (5) años; o que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano argentino con cinco (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestre residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

La determinación del carácter “extranjero” de una persona jurídica ha probado ser una ardua tarea para el legislador dado el vasto universo de supuestos que pueden presentarse. La norma se vio forzada a aclarar que quedan comprendidos los casos de sociedades de hecho, las formas de colaboración empresarial

⁵ Fuente: <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/tierras/ley/#:~:text=Superficie%20continental%20Argentina%3A%20279.181.000,Rural%3A%20266.707.361%20ha.>

de carácter accidental (agrupaciones de colaboración, uniones transitorias) y los fideicomisos ("trusts"), obligando además a que se informe al Registro Nacional de Tierras Rurales cuando se produzca cualquier transferencia o modificación del paquete accionario (o instrumentos equivalentes) que ocasionen la "conversión" de una persona jurídica nacional en una extranjera, o viceversa.⁶

1.2. El sistema de límites

Las restricciones para el acceso al dominio o a la posesión de tierras rurales se estructuran a través de las siguientes pautas:

i) un "**Límite General**" del quince por ciento (15%). Opera tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Es decir que, ni a nivel país, ni dentro de cada provincia, ni tampoco dentro de cada municipio, las tierras rurales en dominio o posesión extranjeras pueden superar el parámetro señalado como "general".

ii) un "**Límite por Nacionalidad**". La propiedad o posesión de tierras rurales por parte de las personas extranjeras de una misma nacionalidad no puede superar el cuatro y medio por ciento (4,5%). Este margen se aplica tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. Posiblemente esto tenga por finalidad atomizar la influencia del dominio extranjero, evitando que los nacionales de pocos países consuman el total del límite general.

iii) un "**Límite Individual**". Una misma persona extranjera no puede superar las 1.000 hectáreas en la zona núcleo o superficie equivalente en cada provincia. Dado que la superficie mínima de la unidad productiva depende del tipo de explotación, de las características del suelo, del clima, entre otros factores, el legislador establece un límite individual con base en un estándar de 1.000 hectáreas pertenecientes a una región determinada, que

⁶ Este trabajo no se propone agotar la caracterización de persona jurídica "extranjera" que efectúa la norma, sino tan solo dejar constancia de la tremenda dificultad que supone la tarea que se propuso el legislador. Sobre las dificultades en la determinación en torno a cuándo se debe considerar a un inmueble bajo titularidad extranjera consultar Del Olmo y Malm Green (2015).

denomina zona núcleo⁷, y permite que cada jurisdicción disponga cuál el límite individual “equivalente” que rige en su territorio, con la aprobación de un Consejo Interministerial de Tierras.⁸

iv) “**Límite por inmueble estratégico**”. Las tierras rurales que contengan o sean ribereñas de grandes cuerpos de agua (mares, ríos, lagos, esteros, glaciares), o que estén ubicados en la zona de seguridad de frontera, no pueden pertenecer al dominio o posesión extranjera.

Se debe tener presente que **todas estas restricciones operan simultáneamente**. Por ejemplo, si un ciudadano italiano desea comprar tierras rurales en la Región de los Valles Calchaquíes (Provincia de Salta) debe analizar previamente: si el país, la provincia y el departamento han excedido o no del tope general para extranjeros; si a nivel país, provincia y departamento las personas físicas o jurídicas de nacionalidad italiana han sobrepasado o no el “tope de nacionalidad”; si este ciudadano extranjero ya es propietario o no de otras tierras rurales en cuantía que supere el límite individual aplicable al caso; y si las tierras que pretende adquirir no le están vedadas por su carácter de estratégicas. Recién luego de atravesar exitosamente este conjunto de parámetros el ciudadano italiano tendrá derecho a comprar estas tierras rurales salteñas.

Vale asimismo destacar que el resultado de este análisis previo a toda operación se puede modificar cada vez que un extranjero compra tierras rurales en cualquier lugar del país, de modo que el sistema de permisos y restricciones adquiere un carácter extremadamente dinámico. Esto nos lleva a considerar el último eje de la norma.

7 La zona núcleo queda comprendida por un conjunto de departamentos de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires; presumiblemente las mejores tierras en términos de productividad del país. De acuerdo a la información suministrada en el curso del debate en la Cámara de Diputados, esta sería la “zona núcleo maicera”, en términos rurales, la Pampa Húmeda (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 13ª Reunión – Continuación de la 1ª Sesión Extraordinaria (Especial) Diciembre 15 DE 2011- PERÍODO 129º, pág. 391.

8 Las Provincias han ido adoptando esquemas de equivalencia disímiles merced a la discrecionalidad que les confiere la norma. Así, la Provincia del Chaco tiene límites individuales que van desde las 1.500 has. (Sector Centro Oeste) a las 6.350 has (Sector Norte), mientras que la Provincia de Corrientes impuso límites que se inician en las 6.800 has (Departamento de Curuzú Cuatiá) y culminan en las 13.900 has (Departamento Capital). Otras provincias, como Mendoza, propusieron límites individuales en razón del destino que se le dé a la explotación: desde 200 has para emprendimientos inmobiliarios hasta 25.000 has para actividades mineras.

1.3. Información y tierras rurales

La norma crea un Registro Nacional de Tierras Rurales para la identificación de los actuales titulares u ocupantes de estos activos estratégicos. Dicho organismo tiene a su cargo la sistematización de los datos referentes al estado de dominio y posesión por parte de extranjeros de esta clase de tierras, mediante la recopilación de información que le provean los registros provinciales de propiedad inmueble.

Cabe aclarar que por el esquema federal de gobierno argentino los Registros de Propiedad Inmueble se hallan bajo la órbita de las Provincias y no del Estado Nacional. Cada Provincia resuelve respecto de la organización, funcionamiento y cantidad de los Registros de la Propiedad, el procedimiento de registración y el trámite correspondiente a las impugnaciones o recursos que se deduzcan contra las resoluciones de sus autoridades.⁹ En consecuencia, la información inicialmente necesaria para conocer el estado de situación dominial inmobiliario se encuentra en poder de los Estados provinciales, y la normativa reglamentaria dispone que todos estos datos se vayan suministrando al Registro Nacional en un periodo acotado de tiempo.

Con base en esta información el Registro Nacional de Tierras Rurales deberá expedir los certificados de habilitación para que los extranjeros puedan adquirir derechos de propiedad o la posesión sobre tierras rurales, estando también facultado para controlar que las adquisiciones a favor de extranjeros no superen los límites permitidos.

1.4. Los derechos adquiridos

Es fundamental resaltar que la ley no afecta derechos adquiridos por los extranjeros, de modo tal que ninguno puede ser forzado a enajenar sus derechos o ceder su posesión sobre

⁹ Art. 38 de la Ley 17.801 de Registros de la Propiedad Inmueble.

tierras rurales aun cuando estos excedan los límites que impone la norma.

2. Antecedentes y controversias en torno a la ley

La Ley N° 26.737 fue sancionada luego de numerosos intentos para regular el acceso a la tierra por parte de extranjeros que se venían presentando, al menos, desde el año 2003.¹⁰ En los debates que los congresistas dieron se mencionan como argumentos inherentes, afines o complementarios para la justificación de la sanción de una Ley de Tierras Rurales, a las ideas de concentración de la tierra, soberanía alimentaria y tutela del ambiente y de los recursos naturales del país.

Los legisladores expresamente reconocieron que no sabían con exactitud cuántas y cuáles tierras rurales estaban bajo control de personas o empresas extranjeras¹¹, y aceptaron que el proyecto había recibido objeciones de orden constitucional: en particular, se lo cuestionó por ser violatorio de los arts. 16 y 20 de la Constitución de la Nación Argentina, donde se consagra el principio de igualdad ante la ley y el derecho de los extranjeros a poseer, comprar y enajenar bienes raíces en el país.¹² Se cruzaron en este punto posiciones marcadamente nacionalistas¹³ con acusaciones lisas

10 En ese año ingresó el Proyecto de Ley S-956/03 que tenía, entre otras finalidades, la de “preservar los recursos del territorio nacional evitando el excesivo dominio, posición dominante y otras relaciones jurídicas sobre tierras rurales por las que esos inmuebles queden sometidos a personas extranjeras no residentes”. Imponía como límite a la superficie total de las tierras rurales para los extranjeros la de una unidad económica de producción, entre otras restricciones materiales y geográficas. A este se sucedieron, en los distintos recintos del Congreso de la Nación, los Proyectos de ley 3175-D-2008, 0071-D-2010, 4262-D-2011; que en sus diferentes versiones comparten el espíritu de la Ley N° 26.737.

11 “Nadie sabe a ciencia cierta hoy en la Argentina cuánta tierra está en manos de extranjeros, en qué lugares están localizadas o quiénes son los titulares...”, de acuerdo a lo manifestado por el Sr. Diputado que abrió el debate legislativo (Diario de Sesiones p. 391 13ª Reunión - Continuación de la 1ª Sesión Extraordinaria (Especial) Diciembre 15 de 2011 Período 129º, p 391).

12 Artículo 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Artículo 20.- 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 [...] No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República.

13 “En primer lugar, limitar y restringir la adquisición de tierras por parte de extranjeros significa regular y evitar el avasallamiento corporativo sobre los bienes naturales productivos argentinos, previniendo una mayor concentración de nuestras tierras en manos de grupos financieros de capitales transnacionales.” (Diario de Sesiones...p. 405)

y llanas de xenofobia reglamentaria¹⁴, amparándose el bloque promotor de la norma en que el verdadero motivo que impulsa la ley es “la voluntad nacional de reservar para los argentinos un recurso que es estratégico y no renovable” (Diario de Sesiones... p. 391).

También se atacó en el Congreso a la Ley de Tierras Rurales por resultar lesiva de las autonomías provinciales, toda vez que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”* (art. 124 de la Constitución de la Nación Argentina). Con fundamento en este precepto constitucional se ha aseverado que el Congreso Nacional se extralimita en sus facultades al imponer estas restricciones a los extranjeros, las que únicamente podrían haber sido instauradas por cada provincia.¹⁵

Otro aspecto señalado como polémico en la norma es el que refiere al impacto que generan las restricciones en relación los tratados bilaterales de inversión firmados por Argentina. La ley asegura que la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros no puede ser considerada “inversión” puesto que “se trata de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor” (art. 11 Ley 26.737). Esta calificación jurídica de “no renovable” que hace el Congreso impediría que se atribuya al país el incumplimiento de dichos Tratados.

Apenas sancionada la Ley de Tierras, e inclusive antes, desde que se conoció el proyecto de ley, la doctrina se ha expedido pronunciando severas críticas en su contra.

Cao (2011) sostuvo que el establecimiento de diferencias basadas únicamente en razón de la nacionalidad, como la planteada en la propuesta elevada al Congreso de la Nación, no se justifica constitucionalmente y que nada de lo allí plasmado alude a ampliar el alcance y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

¹⁴ “Entiendo que se trata de un proyecto de ley absolutamente xenófobo. Lo es porque a priori supone que cualquier argentino es mejor que cualquier extranjero.” (Diario de Sesiones... p. 401)

¹⁵ La profundización del debate en torno a las competencias legislativas exclusivas y concurrentes entre Nación y Provincias sobre recursos naturales excede largamente del objetivo de este trabajo, bastando para el caso dejar planteada la existencia de la citada controversia jurídica.

Para Bomchill (2012) la ley es claramente inconstitucional por violar la garantía de no discriminación entre nacionales y extranjeros que establece la Constitución Nacional. La igualdad absoluta entre nacionales y extranjeros que está consagrada en la Constitución, expresa el autor, podría ceder si existiese un interés estatal urgente que lo justifique, no siendo suficiente a tal efecto que la medida sea razonable. Esta urgencia no fue acreditada por Poder Ejecutivo en el mensaje que envió al Congreso de la Nación en ocasión del acompañamiento del proyecto, ni se justificó con precisión en el marco del debate parlamentario.

También Del Olmo y Malm Green (2015) cuestionan la legalidad de la norma, advirtiendo que sus previsiones “podrían ser consideradas inconstitucionales, por atentar contra el derecho de propiedad (art. 17 Const. Nac.), contra el derecho de libre comercio e industria (art. 14 Const. Nac.), contra el derecho de igualdad y la garantía de no discriminación (art. 16 Const. Nac. y ley 23.592) y contra el principio de razonabilidad de las normas (art. 28 CN).”

Se suman a estas objeciones las de Durand (2018), quien tras efectuar un análisis de constitucionalidad asegura que “los medios que la ley dispone para asegurar los fines invocados no son razonables, ni guardan una correlación adecuada con éstos” y que “aun asumiendo la validez y sustancialidad de estos fines, existen medidas menos restrictivas ... que podrían haberse implementado sin necesidad de incorporar una restricción indiscriminada basada exclusivamente en la ubicación y extensión de la tierra”; las de Posdeley (2012), quien señala que “a la luz de los preceptos constitucionales originarios como de los incorporados en la reforma de 1994, la ley 26.737 resulta objetable jurídicamente, por efectuar una discriminación prejuiciosa basada en el origen nacional de las personas, sin una justificación suficiente que supere el estándar fijado por la Corte Suprema”; y las de Monteleone Lanfranco (2012), quien igualmente juzga a la Ley de Tierras Rurales como violatoria del trato igualitario ofrecido por la Constitución a los extranjeros.

En materia de Tratados Bilaterales de Inversión, los autores parecen coincidir en que las restricciones de la Ley de Tierras

Rurales no vulneran los derechos de los potenciales inversores foráneos, dado que: i) la normas de protección previstas en estos instrumentos operan luego de admitida la inversión (es decir, luego de que esté radicada la inversión, pero no los resguarda del trato discriminatorio previo), y que ii) el Estado receptor tiene la facultad legítima de regular la admisión de inversiones destinadas específicamente a la adquisición de predio rurales; salvo en el caso de Tratado argentino-norteamericano¹⁶, donde se aseguró a los norteamericanos la tutela inclusive para la fase de admisión de la inversión (Acosta, 2012 y Bomchill, 2012). Por ende, las restricciones impuestas por la Ley N° 26.737 sobre personas norteamericanas resultan violatorias del referido tratado.

En cierta medida, la severidad del Régimen de Tierras se flexibilizó a través del nuevo Decreto Reglamentario N° 820 dictado en el 2016, que especificó la manera en que se debe computar o imputar la titularidad extranjera en los casos de condominio, dominio desmembrado (usufructo, superficie), dominio revocable, usucapión y adquisiciones mortis causa, entre otros supuestos, estableciendo pautas favorecedoras para la inversión extranjera¹⁷, y que facilitó en general los trámites de adquisición por parte de extranjeros (eliminando la obligación de requerir certificados de habilitación para la compra en determinadas situaciones, o extendiendo su plazo de vigencia cuando sí es necesario, por ejemplo).

En los últimos años se han presentado proyectos de ley tendientes a modificar el Régimen de Tierras Rurales, algunos morigerando parcialmente las restricciones y otros agravándolas considerablemente. Entre los primeros, el proyecto S-2407/18 plantea dejar de lado las limitaciones basadas en porcentajes

16 Por Ley N° 24.124 se aprobó el Tratado entre la Republica Argentina y los Estados Unidos de América sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, en el año 1992. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/0-4999/523/norma.htm>

17 A título ejemplificativo: dispone que para los casos de dominio desmembrado se compute la superficie desmembrada como tierra rural del nudo propietario, sin ningún tipo de imputación cuantitativa al titular del dominio útil, es decir que un usufructuario o un titular de derecho real de superficie extranjero quedaría completamente a salvo de las restricciones si el acceso a la tierra se produjera mediante cualquiera de estos derechos reales. También dispuso que las tierras ubicadas en Zonas Industriales, Áreas industriales y/o Parques Industriales queden fuera del sistema de límites creado por la Ley de Tierras Rurales. Es posible que, valiéndose de esta reglamentación, las personas extranjeras logren circunvalar con relativa facilidad las restricciones que les impone la ley de fondo. Seguramente es por ello que se han presentado en el Congreso numerosos proyectos de ley propiciando la derogación del Decreto N° 820/16 (Expedientes de la Cámara de Diputados 2386-D-2020, 2358-D-2020, 4275-D-2018, 0152-D-2018, 4597-D-16, 8308-D-2016).

de extranjerización para tomar como principal parámetro al de la superficie máxima de mil hectáreas (1.000 has) en la zona núcleo (o superficie equivalente), aunque incorpora la prohibición absoluta para adquirir tierras rurales a los Estados extranjeros y las personas de derecho público extranjeras. Entre los segundos se destaca el proyecto S-253/18 que propone reducir el “Límite General” del actual 15% a un 6%, lo que implicaría, en virtud de los datos que exponen a continuación, un bloqueo prácticamente total a las adquisiciones de tierras rurales en Argentina por parte de extranjeros.

3. Breve cuadro situación

De acuerdo a las informaciones que han sido ofrecidas por el Registro Nacional de Tierras Rurales, en enero del 2018 el porcentaje nacional de tierras extranjerizadas alcanzó al 5,08 %, lo que se halla en el orden del tercio previsto como límite general.¹⁸

En ninguna provincia se superó el límite general del 15% que también aplica para cada jurisdicción, siendo las provincias de Corrientes (10,35%) y Misiones (12,59%), en el Nordeste, y las de Salta (11,80%) y San Juan (10,74%), en la zona cordillerana, las que poseen indicadores más elevados de extranjerización. En la región conformada por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, donde se hallan las tierras rurales más importantes del país, el grado de extranjerización ha demostrado ser muy bajo (3,31%, 2,09% y 1,07%, respectivamente).

En cuanto a la operatividad de los límites a niveles subprovinciales, apenas el 6,5% del total de departamentos del país superaba del tope general del 15% en enero de 2019.¹⁹

No resulta sencillo analizar la evolución de la situación desde la sanción de la ley atento a que los datos publicados por la autoridad de aplicación son escasos, incompletos y metodológicamente

¹⁸ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/tierrasrurales/extranjerizacion-tierras-2018>

¹⁹ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/tierrasrurales/cartograf%C3%ADa>

heterogéneos. No obstante ello, y teniendo en cuenta estas limitaciones, parecería que no se han producido modificaciones muy sustanciales en los niveles de extranjerización de las tierras rurales en los últimos años, que se han mantenido en torno al 5 o 6% para el total país.

4. Comentarios de cierre

Los resultados del relevamiento de tierras rurales, que indican que la “extranjerización” ha permanecido en niveles relativamente bajos y estables desde la sanción de la norma, permiten a sus defensores sostener que el Régimen creado ha sido eficaz para detener el impacto del “land grabbing” en Argentina y que el acaparamiento hubiera sido mucho mayor si no se contara con la Ley de Tierras Rurales.

A esta visión positiva de la regulación se puede contraponer una perspectiva más escéptica, basada en que:

i) no es posible ni razonable atribuir el cese de inversiones extranjeras en tierras rurales únicamente a las barreras que impone esta ley, siendo probable que esto se deba a múltiples factores nacionales e internacionales de diverso orden (basta mencionar que durante el periodo 2012-2018 argentina tuvo varios años con crecimiento negativo del Producto Bruto Interno²⁰);

ii) existen muchos mecanismos de control de la tierra que no son “capturados” por el Régimen, como todos los que confieren derechos personales, aunque sea por plazos muy prolongados, y los que otorgan derechos reales distintos del dominio, como el usufructo o la superficie, y que bien permitirían que un extranjero goce de amplias facultades para la explotación de estas tierras sin que de ello quede registro en las estadísticas oficiales; y

iii) no se puede descartar que los afectados por la norma hayan recurrido a artilugios legales para evadirla, como la interposición

²⁰ Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/pib/argentina?anio=2018>

simulada de personas físicas argentinas, de estructuras societarias o accionarias inexpugnables por las autoridades locales, o simples vías de hecho, entre otras variantes ilícitas.²¹

Ahora, con independencia de la perspectiva que se adopte respecto del esquema sancionado por el Congreso argentino para responder al “Land Grabbing” debemos señalar que:

- Su diseño parece haberse enfocado exclusivamente en evitar cierto tipo de concentraciones de tierras rurales en manos de extranjeros, sin una clara articulación con políticas de fondo tendientes a generar un “land grabbing administrado” que pueda repercutir positivamente en las comunidades locales y en el desarrollo de los pequeños productores rurales.

- Su correcto funcionamiento demanda la recolección de importantes cantidades de información (sobre inmuebles y personas), que además tienen que actualizarse en tiempo real, y que originalmente estaba dispersa en numerosos organismos provinciales. Este insumo clave del esquema no estaba disponible al momento de la sanción. A medida que los primeros datos se fueron haciendo públicos, quedó en evidencia que la cuantía de la extranjerización de tierras rurales no había alcanzado en líneas generales la envergadura que se le atribuía.

- Las dificultades que tiene el Régimen para justificar la discriminación que efectúa en el trato de nacionales y extranjeros son ostensibles, lo que acarrea severos cuestionamientos a su constitucionalidad. Pese a ello, no se conocen planteos al respecto. No parece ilógico conjeturar que la ausencia de ataques a la constitucionalidad de la Ley de Tierras podría estar indicando que las inversiones extranjeras han hallado la forma de circunvalar las restricciones que esta impone, alcanzando así una solución más rápida y más económica que la de someterse a largos procesos judiciales para conseguir una declaración de invalidez de la norma.

En resumen, la respuesta argentina parece no haber reparado suficientemente en la complejidad del fenómeno, dando por

²¹ No ha trascendido a la fecha la noticia de que se haya detectado ni una sola adquisición viciada por simulación u otras causas ilícitas y que por ello se la haya anulado.

supuesto que se lo puede enfrentar levantando una sólida barrera al capital extranjero, una suerte de muralla jurídica inexpugnable que se erija en torno a las tierras rurales, cuando, en realidad, la potencia del capital no cede ante esquemas regulatorios porosos y con baja capacidad de implementación por parte del estado, y cuando los riesgos a conjurar no provienen exclusivamente del exterior sino que muchas veces son generados por nacionales o con su participación.

Referencias bibliográficas

Acosta, Juan F. "La nueva ley de tierras". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 16/07/2012.

Bomchil, Máximo J. "Protección del dominio nacional sobre tierras rurales". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 18/05/2012.

Borras, Saturnino y Franco Jennifer. "Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia". ICAS Working Paper Series No. 001 (2010). Disponible en: <https://www.tni.org/files/La%20pol%C3%ADtica%20del%20acaparamiento%20mundial%20de%20tierras.pdf> (Consulta: 30/06/20)

Borras, Saturnino; Franco, Jennifer; Gomez, Sergio; Kay, Cristóbal y Spoor, Max. "Land grabbing in Latin America and the Caribbean". *Journal of Peasant Studies* Vol 39, 3-4 (2012): 845.

Borras, Saturnino; Hall, Ruth Hall; Scoones, Ian; White, Ben y Wolford, Wendy. "Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction". *The Journal of Peasant Studies* Vol 38,2(2011): 209.

Cao, Christian Alberto. "Los extranjeros y la limitación del derecho a la accesibilidad de la propiedad privada. Críticas y propuestas al proyecto de ley". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 13/09/2011.

De Schutter, Olivier. "How not to think on land-grabbing: three critiques of large-scale investment in farmlands". *The Journal of Peasant Studies* Vol. 38,2 (2011):249.

Deininger, Klaus; Derek Byerlee; Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod, y Mercedes Stickler. *Rising global interest in farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington DC: World Bank, 2011.

Del Olmo, Mariano y Malm Green, Guillermo. "Aspectos societarios relacionados con la Ley de Tierras Rurales". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 03/07/2015.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 13ª Reunión – Continuación de la 1ª Sesión Extraordinaria (Especial) Diciembre 15 de 2011 período 129º. Disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dtaqui/diario_sesiones/acordeon.html

Durand, Julio C. "Limitaciones a la propiedad extranjera de las tierras rurales". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 12/04/2018.

Edelman, Marc. "Siete dimensiones del acaparamiento de tierras que todo investigador tendría que tomar en cuenta." En Conferencia Internacional —Tierras y Territorios en las Américas: Acaparamientos, Resistencias y Alternativas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 23 al 26 de agosto de 2016.

Edelman, Marc. "Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data". *The Journal of Peasant Studies* Vol 40,3 (2013): 485.

Lee, Jootaek. "Contemporary Land Grabbing: Research Sources and Bibliography". *Law Library Journal* Vol. 107,2 (2015): 11.

Monteleone Lanfranco, Alejandro. "Ley sobre la propiedad de tierras rurales (ley 26.737)". *La Ley* (Buenos Aires, Argentina) 19/04/2012.

Posdeley, Claudio Matias. "Los derechos de los extranjeros en la constitución nacional histórica y actual: análisis de las re-

stricciones de la ley 26.737 sobre el dominio de tierras rurales”.
Revista de Derecho Administrativo Nro 85 (2013): 305.

Sauer, Sergio y Perdigão de Castro, Luís Felipe. “Dinámica política
y mecanismos jurídicos del acaparamiento de tierras en Brasil”.
Revista Latinoamericana de Estudios Rurales Vol 5, 9 (2020): 1.