

SESIÓN DEL DÍA MARTES 01/07/2014

15.- Tierra con fines de explotación agropecuaria. (Se prohíbe la compra y tenencia a empresas extranjeras o a las instaladas en el país en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero).

Se pasa a considerar el asunto que figura en tercer término del orden del día: "Tierra con fines de explotación agropecuaria. (Se prohíbe la compra y tenencia a empresas extranjeras o a las instaladas en el país en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero)".

—Léase el proyecto.

—En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor Diputado Pardiñas.

SEÑOR PARDIÑAS.- Señor Presidente: quiero expresar mi agradecimiento a los integrantes de la Comisión que me otorgaron el privilegio de ser el miembro informante de este proyecto de ley.

Esta iniciativa no solo recoge la unanimidad de los votos de la Comisión, sino una serie de visiones que fueron expresadas en su seno por el Poder Ejecutivo y por organizaciones gremiales y de la producción. Por lo tanto, es un valor en sí mismo que el proyecto de ley a consideración de la Cámara se vote en forma afirmativa, sabiendo que es un planteamiento fuertemente consensuado en vastos sectores de nuestra sociedad, que entendieron y apoyaron esta iniciativa que remitió el Poder Ejecutivo.

También quiero agradecer a la Secretaría de la Comisión que nos ha facilitado el desarrollo de la discusión y, en definitiva, la aprobación de este proyecto de ley.

La iniciativa que remite el Poder Ejecutivo apunta a la construcción de una política pública que consolide lo que para nosotros tiene un gran valor en sí mismo: la soberanía como un factor de acción política de nuestro país. Y me refiero a soberanía en lo que hace a la propiedad y la utilización de un recurso natural de gran importancia para el Uruguay, como el suelo. Asimismo, apunta a la construcción de una política de gobernanza territorial. Estos aspectos son sustantivos en el relacionamiento internacional de los países y en la utilización de los recursos naturales que estos deben llevar adelante, no solo pensando en sus propias naciones, sino en la nación internacional.

En ese sentido, rescatamos el mensaje que remite el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, que dice: "El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a ese Cuerpo el presente

proyecto de ley por el que se propone evitar el riesgo que se vulnere la plena soberanía del Estado uruguayo frente a Estados extranjeros los que, en ausencia de una normativa adecuada, podrían ocupar una posición significativa en la actividad agropecuaria".

Esta iniciativa atiende situaciones generadas ante un proceso que en nuestro país se está dando con gran fuerza, con alta intensidad, que es la compraventa de tierras. Si bien este proceso es incipiente en nuestra región -según la información internacional manejada-, ocurre desde hace tiempo en el mundo; se trata del fenómeno denominado "land grabbing". Pues bien, buscando posicionar a nuestro país ante este fenómeno, en su momento el Presidente de la República conformó un grupo de trabajo sobre el tema de la tierra. Estuvimos discutiendo estas iniciativas conjuntamente con los señores Senadores Agazzi y Rubio. En el desarrollo de este proyecto de ley participó el Grupo Agro del Partido Socialista. Asimismo, participó en forma importante un compañero, ex integrante de esta Cámara y de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca: maestro Hermes Toledo Antúnez. Por lo tanto, es de entera justicia recordar su compromiso y acción tendientes a que el Parlamento uruguayo tuviera una norma aprobada en este sentido.

En el documento "Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y El Caribe", del consultor Sergio Gómez de la FAO, se establece que el "land grabbing" surge en el contexto de la crisis de los precios de los alimentos de 2007 y 2008, cuando se denuncian compras emblemáticas que involucran a Estados y a empresas mundialmente conocidas. En un comienzo, el fenómeno se limita a las transacciones de tierra que cumplen con las siguientes condiciones: grandes extensiones, destino a la producción de alimento y, a su vez, entre los agentes que intervienen hay, por lo menos, un Gobierno extranjero.

Como todos sabemos, el recurso tierra es escaso; no es reproducible. Esto es muy importante a la hora de entender por qué discutimos la limitación expresamente en lo que hace a la propiedad de la tierra por parte de Estados extranjeros y el uso del suelo. Decíamos que no es reproducible por la actividad humana, a diferencia de otros recursos, que pueden ser fruto del trabajo.

En nuestro país y en nuestra economía nadie puede dudar de la importancia del sector agropecuario; se refleja tanto en la alta contribución directa como en la indirecta del empleo, es decir, en la producción y en las exportaciones. Y en el contexto según el cual el Estado uruguayo tiene responsabilidad en asegurar la soberanía y un impacto positivo en las actividades productivas para el bienestar de los uruguayos, proteger intereses

estratégicos y de seguridad para el país es de enorme valor.

En nuestro país y en el mundo, en general, la globalización de la economía se ha registrado en la producción agropecuaria mediante un proceso de concentración de recursos productivos. En definitiva, la concentración y la globalización, entendida como una extranjerización por el rol de mayor significación que adquieren actores internacionales en la tenencia de la tierra, son parte del proceso que vemos hoy y que se conoce como modernización de la agricultura y del sistema alimentario mundial. Asimismo, es una expresión clara del modelo vigente en desarrollo.

Es entonces que la responsabilidad del Estado adquiere una dimensión mayor y se debe a la creciente importancia de los recursos naturales de uso agropecuario a la hora de asegurar el abastecimiento de la demanda mundial de alimentos. Bajo estas condiciones es que viene aumentando el flujo mundial de inversión extranjera directa en actividades agropecuarias.

La alta proporción de transacciones con relación al stock de tierra y la excepcional participación de inversores internacionales en la demanda son dos características destacadas en estos últimos años en el mercado de tierra en Uruguay. Según la información que sistematiza el Instituto Nacional de Colonización, en lo que hace al registro de las transacciones de extensiones mayores a las mil hectáreas y, en estos últimos años, también de las extensiones mayores a las quinientas hectáreas, Uruguay ha tenido una creciente demanda de tierras. En estos últimos doce años, se han registrado 30.624 transacciones de tierra, según información de la DIEA, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esto ha involucrado, en doce años, a algo más de siete millones de hectáreas. Si analizamos fríamente, esto equivale al 44% de las tierras de uso agropecuario, aunque en realidad involucra un área menor del territorio, en virtud de que la dinámica del mercado de tierras ha mostrado que en algunas transacciones de campos realizadas se ha registrado hasta seis veces el cambio de propiedad en este período. Por lo tanto, la intensidad de la evolución del mercado de tierras se refleja también en esos valores, y esto es fruto de algunas cosas que han ocurrido en el país.

Debemos tener presente que la ley en el Uruguay había previsto que el derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles y la explotación agropecuaria tenía que ser ejercido por personas físicas. Así lo establece el artículo 9º de la Ley N° 13.608: "Declárase de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sea ejercido por personas físicas o sociedades personales.- Las sociedades

anónimas y comanditarias por acciones sólo podrán poseer, adquirir o explotar inmuebles rurales, cualquiera fuere el título invocado, cuando la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas". O sea que en nuestro país se venía remarcando la necesidad de individualizar de quién es la propiedad de la tierra y de quién es su uso y explotación. Luego, la dinámica, las concepciones y, sobre todo, las miradas con las cuales se ejercieron los gobiernos y el desarrollo del país llevaron a aprobar modificaciones a esta ley. Tanto es así que en el año 1999, a través de la Ley N° 17.124, con la intención de que flujos de capital e inversiones que llegaban al país pudieran canalizarse hacia el sector agropecuario, se derogó la prohibición para que las sociedades anónimas pudieran tener tierras y se habilitó, a partir de entonces, una gran presencia y flujo de capitales de sociedades anónimas, que adquirieron tierra en nuestro país.

En el año 2005, cuando asumió el Gobierno del Frente Amplio, se inició la discusión de reformas a estas leyes vigentes. Así es que en el año 2007 este Parlamento, sin los votos de la oposición, aprobó la Ley N° 18.092, que volvió a implantar disposiciones que inhiben que sociedades anónimas tengan propiedad sobre la tierra. Recordemos que esta norma comenzó a tener plena vigencia a partir de julio de 2011. Esta ley declara nuevamente de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales, y exige que las sociedades anónimas y en comandita, en caso de tenencia, tengan titularidad de sus acciones en forma nominativa. Esta ley -que es la vigente hoy en el país-, por imperio de uno de sus artículos otorga al Estado la potestad de establecer excepciones para que sociedades anónimas tengan propiedad de la tierra, y lo que queremos determinar a través de esta nueva norma es que esta excepción no pueda hacerse cuando en el paquete accionario haya Estados extranjeros integrando el capital.

Muchos países del mundo y de la región tienen normativas que restringen el acceso a la propiedad y al uso de la tierra, como los señalados en la exposición de motivos de este proyecto de ley: Australia, Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Brasil y Argentina. Sin embargo, paradójicamente, es en Brasil y Argentina, en nuestra región, donde se ha evidenciado incipientemente el proceso del "land grabbing", es decir, ha comenzado a aparecer tierra en propiedad de Estados extranjeros. El informe de FAO del consultor Sergio Gómez, al que hicimos referencia, expresa sobre Argentina: "En este país

se encontró una importante expansión en el tamaño de los establecimientos agropecuarios y casos notorios de compra de tierras por parte de grandes empresarios extranjeros. En cuanto a casos de Land Grabbing, se han detectado varias negociaciones entre estados extranjeros (Arabia Saudita, Corea del Sur, China y Qatar) y provincias argentinas [...]. Respecto a Brasil, el mismo informe señala: "En este caso, el proceso de concentración/extranjerización de la tierra es alto. En este país se observa un proceso de Land Grabbing a través de compras de tierra de Arabia Saudita, China, y Corea del Sur".

En nuestro país el fenómeno no tiene antecedentes, pero según expresó el propio Ministro interino de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Benech, cuando compareció en la Comisión: "En este sentido, nosotros mismos hemos recibido preguntas de varios países. Personalmente recibí una delegación oficial de Arabia Saudita que nos preguntó acerca de la posibilidad de acceder a tierras. Asimismo, en el año 2013 el Gobierno chino invitó a nuestro Ministro y a todos los Ministros de América Latina y el Caribe a reuniones en ese país y uno de los intereses que mencionaron fue la posibilidad de comprar tierras por parte del Estado en los países de nuestra región".

Entonces, el objetivo de este proyecto de ley es garantizar el ejercicio pleno de la soberanía del Estado uruguayo en todo su territorio, haciendo especial énfasis en los recursos naturales aplicados a la producción agropecuaria y forestal. La definición de actividad agropecuaria delimita el objetivo de la norma, que prohíbe a Estados extranjeros ejercer actividades productivas en el territorio nacional, tanto en forma directa como indirecta. De revestir la doble calidad un emprendimiento productivo, de desarrollarse sobre un inmueble rural y de ser este de carácter agrario, se impone la prohibición a los Estados extranjeros de su participación a cualquier título. Tal prohibición -si se aprobara esta norma- generaría una sanción de nulidad absoluta de los actos jurídicos que configuraran su vulneración.

La nueva situación planteada a partir del "boom" de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 que desencadena fuertemente el mencionado proceso del "land grabbing", seguido por un período de altos precios y gran volatilidad, volvió a mostrar a muchos países dependientes de sus importaciones para alimentarse, que eran muy vulnerables en materia de seguridad alimentaria y que debían urgentemente asegurarse su alimentación por otras vías. Es decir que hubo un redescubrimiento del sector agrícola y sus potencialidades. Así es que, junto a una caída en el interés por colocaciones de dinero en el mundo debido a la crisis financiera, seguramente se registró, en nuestro país y en otros de

la región, la voracidad de ciertos inversores por adquirir tierras.

Asimismo, la expansión del área agrícola en el mundo no es nueva. Según datos de la FAO, entre los años 1990 y 2007, las tierras agrícolas en el mundo aumentaron 1:900.000 hectáreas en forma anual; hay una reducción del área agrícola en los países desarrollados y en aquellos en transición, y un aumento muy significativo de 5:500.000 hectáreas en los países en desarrollo. Los productos básicos de este crecimiento son aceites vegetales, caña de azúcar, arroz, maíz y plantaciones forestales.

Ahora hay una situación muy diferente, con una gran demanda de tierra y de producto, porque se está produciendo un aumento de población mundial y un aumento de los ingresos per cápita que, sin lugar a dudas, genera mayor consumo. Hay un desarrollo de políticas de generación de biocombustibles y cambios estructurales en la política económica global que llevan a que las áreas del mundo con mayor potencialidad productiva sean tenidas en cuenta y allí es donde los países que tienen capacidad de invertir hoy miran y desembarcan. Entonces, la atracción por la inversión en tierras incluye países que las tenemos en forma abundante desde el punto de vista productivo, siendo utilizables por las diferentes opciones de rubros agrícolas que se pueden desarrollar sobre ellas.

Todo esto genera que los países con estas condiciones tengan dificultades o debilidades en la gobernanza de su territorio. Es por eso que nuestro país, al que se le reconoce un estado jurídico importante, con estas acciones y normas se debe fortalecer ante esa gobernanza mundial del territorio.

Como hemos dicho, la demanda por tierra se ha caracterizado también por una concentración que no se da solo por la compra y la propiedad del bien sino por otras formas de uso y de tenencia, como el arrendamiento. Estas formas combinadas son las que también se expresan en nuestro país y en forma muy particular en la tierra dedicada a la agricultura de secano, como los cultivos de soja, trigo, maíz, sorgo y girasol. Esa ha sido una estrategia seguida por empresas argentinas que se han implantado en nuestro país, seguramente emuladas por otros empresarios, e inclusive también por empresarios nacionales que hoy en día desarrollan una agricultura de enorme impacto en el territorio.

En resumen, debido a orientaciones políticas definidas en estos últimos doce años ha habido una serie de procesos que nadie puede ocultar, que han mejorado la rentabilidad de los negocios agropecuarios en el Uruguay. Buena parte de dichas ganancias se ha transferido a los poseedores de la tierra y esto genera una consecuencia directa que es el

incremento del valor de ese bien. La inestabilidad económica regional y mundial también pudo haber influido en atraer la inversión de capitales hacia la tierra uruguaya, como una forma de atesoramiento y obtención de mejores niveles de rentabilidad de estos capitales, según lo que se expresa en el estudio "Tierras, el caso Uruguay", realizado para la FAO por nuestro colega, el profesor Diego Piñeiro.

La información recabada en nuestro país desde diferentes fuentes ha permitido identificar que aproximadamente un millón de hectáreas están en manos de una docena de empresas, todas ellas extranjeras. Hoy en día los mayores propietarios de tierras del Uruguay son empresas forestales, como una integrada por capitales finlandeses, suecos y chilenos, que tiene aproximadamente 234.000 hectáreas, u otra formada por capitales finlandeses, como FOSA, UPM-Kymene, que posee aproximadamente 200.000 hectáreas.

En el último período al que hacíamos referencia, los propietarios uruguayos han vendido a las sociedades anónimas aproximadamente 1:800.000 hectáreas y en el balance que presenta el cambio de titularidad del bien de una persona física a una sociedad anónima -aunque se dificulta la identificación en cuanto a si es nacional o extranjera, porque también hay sociedades o grupos económicos nacionales que han incrementado la propiedad y el uso de la tierra-, es posible establecer que las empresas extranjeras -por lo menos estas doce de principal desarrollo en nuestro país- tienen más de un millón de hectáreas.

Si bien existen opiniones que señalan que el proceso de internalización ha barrido en gran medida con la nacionalidad de las empresas, varios países mantienen una normativa específica frente a inversores internacionales, específicamente cuando tienen como destino la compra de tierra. Como ya hemos dicho y también figura en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, estos países muchas veces son utilizados como ejemplo de diferentes políticas públicas, entre ellos Estados Unidos de América, Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Brasil.

La normativa propuesta se fundamenta en razones de soberanía respecto a un recurso finito, no reproducible, que se considera importante para nuestro país. En la normativa uruguaya actual no hay ningún límite establecido para la concentración de la propiedad de la tierra ni para su uso, y tampoco se establecen diferencias entre inversores internacionales o nacionales. De todos modos, el clima de negocios que se ha generado no explica fehacientemente todas las inversiones extranjeras que se han dado en la adquisición de tierras que hemos tenido en este tiempo; sin limitarlas, creemos importante que

tengamos una ley que prevea que esa propiedad no quede en manos de Estados extranjeros.

Como decíamos al inicio, la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca recibió a diferentes delegaciones como, por ejemplo, la del Poder Ejecutivo y podemos destacar que cuando compareció el Ministro interino, ingeniero agrónomo Benech, expresó: "Por lo tanto, nos parece que este tema es importante y es bueno tener legislación al respecto. Países como el nuestro, que tienen dimensiones pequeñas si los comparamos con algunos de estos gigantes, pueden tener dificultades si viene un Estado con un gran poder económico a comprar tierra. Por ese motivo consideramos favorable un proyecto de este tipo que defienda esos intereses.- De cualquier manera, como Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, hemos manifestado que tanto como la propiedad de la tierra, nos importa su uso. Al respecto trabajamos utilizando las leyes existentes, como la de suelos y la normativa de nuestro Ministerio, en el marco de los planes de uso y manejo del suelo, que considero que se complementan.- Insisto en que vemos con buenos ojos un proyecto de ley de este tipo que marque una limitación a la compra de tierra por parte de Estados o de cualquier figura jurídica que represente los intereses de los Estados extranjeros".

Cuando asistió la Asociación Rural del Uruguay, en una de sus intervenciones, su Vicepresidente, señor García Pintos, expresó: "Es de conocimiento el corte liberal que ha tenido históricamente la Asociación Rural del Uruguay. Históricamente hemos sostenido -y sostenemos- que no tenemos inconveniente en la tenencia y propiedad de tierras por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras, pero en el caso de Estados, nos parece que la cosa es distinta porque se generarían desbalances enormes, y este proyecto va en la dirección correcta. Sin embargo, tenemos dudas de por qué solo le cabe este valor estratégico a la tierra; nos preguntamos si no hay otros recursos del Uruguay que ameriten la misma preocupación, ya que si estuvieran controlados por un Estado extranjero también podrían causar desbalances en el mercado".

El señor Bettega, Vicepresidente de la Federación Rural, expuso: "Cuando uno ve la redacción de la ley observa que continuamente se refiere al tema de la tierra para fines agropecuarios. En aquel entonces le decíamos al maestro" -hace referencia al señor entonces Diputado Toledo Antúnez, quien en su momento fue a presentar el proyecto a la Federación Rural- "lo mismo que ahora: que estamos totalmente de acuerdo; nadie más que los productores rurales, además de ser ciudadanos uruguayos, somos los que estamos sobre el territorio y consideramos que sería un despropósito que un Estado extranjero comprara nuestra tierra. Pero pensábamos: ¿por qué solo referirse o cubrimos de

actividades agropecuarias, cuando también hay logística, hay territorio marítimo, hay territorio aéreo y hay distintos tipos de producciones?".

El Secretario de la Comisión Nacional de Fomento Rural, señor Fernando López, expresó en la Comisión: "Nosotros compartimos el espíritu del proyecto, pero entendemos que el fenómeno de concentración y extranjerización de la tierra, incluido el desembarque de Estados o empresas comprando tierras, es muy difícil de regular con un solo instrumento. A nuestro entender, debe existir un conjunto de normas y legislaciones complementarias para generar condiciones justas en cuanto al uso y tenencia de la tierra en un marco adecuado, ya sean tributarias o de otro estilo. En el caso concreto de la compra por parte de los Estados debe haber legislación al respecto".

Es decir que hay un consenso generalizado con esta iniciativa, pero también algunos matices que nos diferencian. Ingresamos, entonces, a considerarlos.

Nosotros sostenemos que este proyecto ley tiene por objetivo la prohibición sobre la propiedad y el uso de la tierra por parte de otros Estados extranjeros para la explotación agropecuaria. Así lo expusimos en el marco del intercambio y del debate que se dio en la Comisión. Entendemos que otras actividades productivas que utilizan también el territorio nacional tienen otras regulaciones. Hay normas que otorgan al Estado la potestad de arbitrar y de autorizar, o no, su desenvolvimiento. En el caso de energéticos, como el petróleo, el Estado es el único que puede explotar esos recursos.

Insistimos en que el concepto de explotación agropecuaria es una identidad cultural importante de nuestro país y, más allá de la generación de riqueza como recurso genuino, tiene la característica de ser la fuente más generalizada de uso de nuestro territorio. En ese sentido, pensamos restringir la explotación agropecuaria, ya que otras producciones que se pueden desarrollar sobre el territorio tienen normas específicas y restrictivas.

El proyecto original que remitió el Poder Ejecutivo -figura en el Repartido N° 1282, de noviembre de 2013-, constaba de ocho artículos. En la discusión y en el estudio que realizamos en la Comisión entendimos que su artículo 3° no era conveniente, ya que generaba una vulnerabilidad en la norma al permitir una excepción que podía ser resuelta por el Poder Ejecutivo, con la anuencia de la Asamblea General.

Seguimos diciendo que la gobernanza sobre el territorio que se quiere ejercer con este proyecto de ley tiene como objeto que en nuestro país no se dé el fenómeno del "land grabbing".

También se realizó una modificación a la redacción del artículo 2°, por la cual

queda claramente expresada la limitación de adquirir tierras para los Estados extranjeros bajo diferentes modalidades jurídicas, sin importar qué proporción de capital integren: aun siendo una proporción minoritaria, esto queda impedido. Sostenemos tal posición, señor Presidente, por entender que la tierra es un recurso escaso y fundamental para la actividad agropecuaria y, por ende, para nuestra sociedad uruguaya, y debe estar circunscripta a la visión de que cumple un rol social, un fin social, una función social que debe ser siempre tenida en cuenta en nuestro país.

En ese sentido, creemos importante que en este año, cuando conmemoramos doscientos cincuenta años del natalicio del General José Artigas, recordemos y ejercitemos la voluntad de legislar y de orientar la función social de la tierra, aspecto que quedó claramente establecido cuando en setiembre de 1815 se dictó el Reglamento provisorio para el fomento de la campaña de la Banda Oriental y la seguridad de sus hacendados, propendiendo a la incipiente reforma agraria que buscara solucionar los problemas de la tenencia de la tierra, su distribución y productividad, con el interés de beneficiar a los más humildes.

A través de este informe proponemos al Cuerpo aprobar el proyecto de ley. Este posicionamiento de la Comisión es unánime, más allá de que se planteen algunas salvedades y algunas miradas divergentes, en particular en lo referente al artículo 2º de la presente norma.

Reitero: esta es una actitud de gobernanza del territorio. Nuestro país puede avanzar fuertemente en la región y en el mundo, dando una señal clara de que ponemos un freno al incipiente proceso que se está dando en Latinoamérica con el fenómeno de "land grabbing".

Muchas gracias, señor Presidente.

18.- Tierra con fines de explotación agropecuaria. (Se prohíbe la compra y tenencia a empresas extranjeras o a las instaladas en el país en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero).

—Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor Diputado Bistolfi Zunini.

SEÑOR BISTOLFI ZUNINI.- Señor Presidente: quiero felicitar y agradecer el trabajo que ha hecho la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, no solamente el de los legisladores, sino también el de la Secretaría y, en especial, el de nuestro compañero de ruta, el maestro Hermes Toledo Antúnez, hoy presente en la barra, que ha hecho

muchísimo por este proyecto de ley.

El Partido Colorado va a apoyar convencidamente este proyecto porque entendemos que es de vital importancia para la preservación y defensa de la soberanía del Estado uruguayo.

Durante dos meses nuestra Comisión recibió a innumerables delegaciones que enriquecieron este proyecto, aprobado por unanimidad. Todas las gremiales y los Ministerios de Economía y Finanzas, y de Ganadería, Agricultura y Pesca -a través del señor Ministro interino, ingeniero agrónomo Benech-, coincidieron en la importancia de este proyecto para mantener la soberanía de nuestras tierras.

Más allá de esta coincidencia, el Partido Colorado votó este proyecto con salvedades. Varias de las gremiales que concurrieron a la Comisión con el fin de enriquecer este debate -entendemos pertinente plantearlo- sugirieron que en el artículo 2º, luego de la expresión "explotaciones agropecuarias" se agregara: "industriales o de servicios"; esto también lo ha expresado el miembro informante. En ese sentido...

—Solicito a la Mesa que me ampare en el uso de la palabra.

—En ese sentido, entendimos oportuno agregar los términos sugeridos; todos sabemos que no se trata solamente de nuestra tierra -difícilmente se la pueda llevar algún Estado-; se trata de blindar en algo la actividad de nuestra industria y la de servicios. Ya hemos vivido experiencias con nuestra industria cárnica, con una de nuestras grandes empresas de arroz y con el "commodity" de la soja, a raíz de que hay brókeres que operan fuertemente. Por eso creímos que la propuesta planteada era buena porque enriquecía el proyecto; lo debatimos en la Comisión pero, lamentablemente, no pudimos llegar a un acuerdo.

Procuramos tener la opinión del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Aguerre -más allá de que no estaba ejerciendo su cargo-; lo llamamos informalmente por teléfono y miró con buenos ojos las apreciaciones que le hicimos. Nos dejó contentos porque el Ministro entendía que era bueno que reguláramos este tema en el que todos estábamos de acuerdo, inclusive en hacer un proyecto más abarcativo que otorgara mayor blindaje para tener la tranquilidad de que nuestros productos no fueran manejados por ningún extranjero.

Lamentablemente, luego de consultar nuevamente al señor Ministro interino, ingeniero agrónomo Benech, respecto de agregar al artículo 2º estos términos sugeridos, la respuesta fue que la Cartera ya se había expedido, no pudiendo hacer valer la opinión del señor Ministro Aguerre porque no estaba en el ejercicio de su cargo. La defensa de las

razones para no agregar estos términos no fue consistente; quizás el hecho de tener algún tipo de explotación asociada a algún otro Estado lo impedía.

Lo que sí pudimos recoger fue el compromiso del Ministro interino de seguir trabajando en el tema, es decir, aceptando que así es insuficiente, pero sin la suerte de agregar estos términos.

Por lo tanto, aunque con las salvedades referidas, votamos afirmativamente este proyecto, con el convencimiento de que será una norma muy útil para nuestro país.

Gracias, señor Presidente.

20.- Tierra con fines de explotación agropecuaria. (Se prohíbe la compra y tenencia a empresas extranjeras o a las instaladas en el país en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero).

Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor Diputado Goñi Romero.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Señor Presidente: este proyecto, que acompañamos en Comisión, adolece de un problema muy importante porque no cumple con el cometido establecido claramente en su artículo 1º, que establece: "Declárese de interés general la preservación y defensa de la plena soberanía del Estado uruguayo con relación a los recursos naturales en general y en particular a la tierra". El problema que encontramos es que el resto del articulado queda rengu: es muy parcial y no cumple con la defensa de los recursos naturales de nuestro país. ¿Por qué? Advierta que la fundamentación, la exposición de motivos del Poder Ejecutivo, cita a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y dice bien claro que sugiere que los países de origen de las inversiones podrían considerar que la agricultura por contrato sea la alternativa viable y menos controvertida y, en lugar de concentrarse en la producción agrícola en sí misma, opten por invertir en actividades de comercio exterior e infraestructura.

¿Qué significa esto? Pues claramente quiere decir que quien quiera apropiarse de los recursos naturales alimenticios que Uruguay produce no tiene por qué romperse la cabeza comprando tierras y poniéndose a criar vacas o a producir arroz. Alcanza con comprar un par de industrias arroceras y apropiarse de más del noventa por ciento del arroz uruguayo; alcanza con comprar tres o cuatro frigoríficos en el país y apropiarse de buena parte de la producción de carne.

Además, esta es una realidad que ya estamos viviendo. Hemos vistos que los frigoríficos en Uruguay que están en manos de capitales brasileños, en realidad son

frigoríficos que dependen más del Banco de Desarrollo de Brasil que del propio inversor. Hemos visto cómo el Banco, en función de los balances de esos grandes grupos brasileños, los hace desprenderse de determinadas secciones e inversiones, en un juego global en el que tratan de mejorar la exposición de balances para ir cumpliendo con las normas crediticias. Pero quien maneja los grupos inversores que son dueños de los frigoríficos acá es, nada más y nada menos, que el Banco de Desarrollo de Brasil, que es estatal. De manera que buena parte de la carne uruguaya la está manejando el Estado brasileño. Cuando vemos los enormes problemas que hay en cuanto al precio de la hacienda -de los cuales el propio Poder Ejecutivo se hace cargo-, que está marcado por lo que resuelven los frigoríficos, sabemos que lo que está pasando es que eso está siendo resuelto por el Banco de Desarrollo de Brasil.

Ahora, ¿nosotros vamos a hacer el papel de qué, votando un proyecto que pretende dar soberanía sobre nuestros recursos pero dejando abierta esta puerta? ¿Cuál es el papel que estamos haciendo como Gobierno?

Señor Presidente: a nadie puede escapar que en ALUR un 10 % de la inversión corresponde a la estatal petrolera venezolana Pdvs; el 10 % de ALUR lo está manejando el Estado venezolano y el contrato que tiene firmado es que se llegará hasta la cuarta parte, hasta un 25 % de esa inversión. No se ha hecho, seguramente, por los problemas enormes que tiene Venezuela de disponibilidad de dinero. A nadie puede escapar que ALUR hoy está manejando toda la producción agrícola de la zona de Bella Unión.

Pero, ¿esto no cuenta? ¿Acá el problema es la propiedad, la soberanía de la tierra? Pero si la tierra es lo que no se llevan. No hay forma de que se lleven nuestra tierra, excepto Aratirí. Esta sí se lo lleva todo; se lleva la tierra y lo que en ella haya, pero en la producción agropecuaria la tierra queda. Lo que se llevan es el fruto, el producto de la tierra. ¿Y la defensa de la soberanía, de los recursos naturales? Eso no importa. Realmente, no logro entenderlo.

Asimismo, se menciona la pesca. En este sentido, ya tenemos problemas con Estados que trabajan en la pesca en nuestras aguas jurisdiccionales. Tampoco importa.

Lamentablemente, tengo la sensación de que la protección de nuestra soberanía tiene un trasfondo político genuino, sin duda. Y con ello estamos de acuerdo; por eso hemos votado. Pero cuando el Partido Nacional se hizo cargo del proyecto, lo discutió e hizo la propuesta de agregar, como mencionaba el Presidente de la Comisión, señor Diputado Bistolfi Zunini, a la industria y los servicios, es porque está pensando en serio en

la defensa de la soberanía. No podemos hacernos los distraídos. No podemos jugar para la "gilada", como hemos escuchado decir en algún caso, tratando de que los compañeros queden contentos porque nos estamos ocupando y defendiendo la soberanía, cuando en los hechos esto no lo asegura. Esto es hacer la del tero: estamos cantando en otro lado para ocultar dónde está la nidada.

Creo que el Parlamento Nacional no puede prestarse a este tipo de cosas. Por eso la seriedad de nuestro planteo; por eso la importancia del planteo que hizo el Partido Nacional en la Comisión y que reiteramos ahora en Sala. Es necesario trabajar en serio sobre este proyecto; estamos de acuerdo. Pero tenemos que apostar a trabajar teniendo en cuenta las consecuencias reales, porque esto no asegura nada. Asegura lo que es una verdad de Perogrullo: que la tierra es uruguaya. Pero eso es una perogrullada; ya lo sabemos.

Reitero: no se llevan la tierra. Se la va a llevar la minería; esa sí se lleva nuestra tierra, pero a esa le dejamos piedra libre. Por eso tampoco se quiso incorporar otras ramas, porque se sabe que la prevista minería de gran porte se nos lleva todo cuando puede perfectamente tener detrás inversiones estatales que aseguren a países con un gran potencial económico el recurso tierra y minerales que nosotros tenemos. Se lo van a llevar para explotar en otros lados, dejándonos a nosotros una migaja de compensación pecuniaria, un gran problema ambiental y un enorme pozo en nuestra tierra.

El Partido Nacional no puede estar ajeno a esta realidad; el Parlamento Nacional tampoco puede estar ajeno. Si realmente queremos defender la soberanía nacional, este proyecto tiene que ser modificado tal como propusimos en Comisión. De lo contrario es, simplemente, un canto de sirenas para que los compañeros políticos en campaña electoral puedan llenarse la boca, pero sin ningún resultado práctico y real y con una entrega de soberanía.

Muchas gracias, señor Presidente.

Es cuanto quería decir por ahora.

SEÑOR PARDIÑAS.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor miembro informante.

SEÑOR PARDIÑAS.- Señor Presidente: sin lugar a dudas, las miradas que tenemos sobre algunos de los temas que se han planteado en el debate y que ya consideramos en Comisión con el señor Diputado Goñi Romero son coincidentes y hay que seguir buscando herramientas para defender la riqueza y la producción de este país, el trabajo de las

uruguayas y los uruguayos, para expandir las posibilidades que tiene nuestra gente de realizarse, educarse, formarse, poder trabajar y generar la riqueza que permita que el hogar se mantenga y crezca. Eso trae aparejada también la mirada de cómo queremos que evolucione y cambie nuestro país, de cómo queremos que se desarrolle a través de la innovación, de nuevas tecnologías y, fundamentalmente, de la transformación de su matriz productiva.

Nuestro país, tal cual lo referenciamos en el informe, ha venido avanzando notoriamente en estos últimos años. La riqueza que la producción agropecuaria y otros rubros productivos generan en el país es de enorme valor. La multiplicación del Producto Bruto Interno es notable y, por ende, también la distribución que de ese Producto se ha venido propiciando por parte de las políticas públicas.

Sin duda tenemos preocupaciones. El propio Gobierno ha estado en este tiempo discutiendo con las gremiales, con los productores y con la ciudadanía, aspectos que tienen que ver, por ejemplo, con el desenvolvimiento de la industria frigorífica, con que el precio que los productores puedan obtener sea el de mayor justicia con relación al esfuerzo para la obtención de ese producto primario, de manera que no quede atrapado o acaparado por otras partes de la cadena productora.

Esto es lo que, en definitiva, nos preocupa y, precisamente, es allí donde tenemos que impulsar políticas públicas que permitan que en la generación del producto, de su valor y del precio haya mayor transparencia. También nos preocupa que la renta pueda ser distribuida acorde con el esfuerzo y lo que aporta cada parte, en cada eslabón de esa cadena de generación del valor.

Por supuesto, si todos los actores que participan en una cadena de producción son nacionales, mucho mejor. Y lo que no escondimos -lo expresamos en el informe- es que actualmente la generación de valor en diferentes cadenas productivas está en un mundo internacionalizado, globalizado; por eso, y ante esa mirada, lo que queremos hoy con este proyecto de ley es lograr un primer avance con el fin de rescatar la soberanía que el país tiene sobre su territorio. Es por eso que esta iniciativa se circunscribe a la propiedad de la tierra y a la explotación agropecuaria.

Las normas que refieren a minería tienen su especificidad y desde hace muchos años, desde antes de que el Frente Amplio estuviera en el Gobierno -como todos sabemos, durante nuestro Gobierno se actualizó el Código de Minería- se vienen modificando; es más, durante la dictadura se actualizaron normas mineras, y si hay algo que Uruguay viene

rescatando desde hace mucho tiempo es que la riqueza del subsuelo es propiedad del Estado; por lo tanto, no hay que decirlo en ninguna otra ley.

Señor Presidente: tengo en mi poder un material que editó la Dirección Nacional de Minería y Geología del Ministerio de Industria, Energía y Minería en el año 1989, titulado "El Productor Rural y la Explotación Minera". En este material, realizado en una época en la que el Frente Amplio no estaba en el Gobierno, se dice que el principio fundamental, rector de toda nuestra legislación en la materia, es que la propiedad de todos los yacimientos de sustancias minerales corresponde al Estado, lo que figura en los artículos 4° y sucesivos del Código de Minería. Eso hoy está vigente, y hay recursos naturales que están protegidos por la normativa existente, pero el tema de la propiedad de la tierra y la explotación agropecuaria del suelo por parte de Estados extranjeros no está abarcado, y lo tenemos que hacer a partir de hoy, con esta legislación.

Además, se aprueba hoy -con un amplio consenso-, un 1° de julio, fecha en que mi hijo menor cumple 18 años y se hace ciudadano; ojalá haya una norma que proteja a ese joven ciudadano.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Señor Presidente: en reiteradas ocasiones, el miembro informante hizo mención a que el subsuelo es propiedad del Estado, pero eso no está en discusión; lo que está en discusión es si se lo puede vender o entregar a otro Estado. En la medida en que no haya una ley que lo prohíba, el Estado uruguayo, a través de quienes lo representan, como el Poder Ejecutivo, puede entregar el subsuelo para explotaciones petroleras, mineras o de cualquier otro tipo a otro Estado, a conjuntos de Estados o a empresas que representen los intereses de otros Estados. Eso es lo que está en discusión a través de este proyecto de ley; eso es lo que nosotros estamos diciendo que no puede ocurrir y que es bueno que ya se incorpore.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado Perrachón.

SEÑOR PERRACHÓN.- Señor Presidente: para comenzar, quisiera hacer una referencia histórica muy breve al alcance que en otro momento tuvo el concepto de compra de tierras por parte de Estados nacionales en el derrotero de nuestra humanidad. Seguramente, al comparar podremos encontrar un lapso dilatado en cuanto al contenido y quizás no tanto

en lo relativo a su esencia.

En ese sentido, bien cabe recordar alguna de las etapas en la que se desarrolló el proceso de integración del actual territorio de Estados Unidos de América. Recordemos que ese país adquirió, mediante el instrumento de compra, los territorios de Luisiana en 1803, de Florida -por conquista y compra- en 1819 y de Alaska en 1867. En total, estamos hablando de casi unos cuatro millones de kilómetros cuadrados, es decir, un poco más de un tercio del actual territorio estadounidense.

Otro caso que vale la pena citar, también dentro del Siglo XIX, es el de Liberia, en la costa oeste de África. Allí, mediante una combinación de conquista y compra, distintas organizaciones norteamericanas, nucleadas en la Sociedad Americana de Colonización, terminaron apropiándose de esas regiones con la finalidad de trasladar a los hombres negros en condición de libres, que comenzaban a generar un peligroso ejemplo entre la masa de esclavos que poblaban los Estados Unidos de América. El proceso quedó culminado al labrarse la independencia nominal de ese país, en 1947.

Se puede ver, entonces, en los ejemplos citados, que la herramienta de compra de tierras está asociada con la conformación de los Estados nacionales. Sin embargo, como comenté antes, si alguien encuentra algún elemento de nostalgia colonial en el actor que se reitera en estos episodios en su relación con el presente, seguramente no es pura coincidencia.

Señor Presidente: para abocarnos al tema, en primer lugar, quisiera subrayar los fundamentos vinculados al concepto de la defensa de la soberanía nacional, bajo los cuales fue elaborada esta iniciativa. Bien cabe reiterar una vez más, como en otras oportunidades, que en esta Cámara se ha planteado que América del Sur, y en especial el Cono Sur, constituyen una de las últimas reservas alimentarias del planeta, en momentos en que, precisamente, los recursos naturales, como las tierras de carácter productivo y el agua dulce comienzan a considerarse elementos estratégicos que configuran hipótesis de futuros conflictos en el planeta.

A tales efectos, cabe citar muy brevemente lo dispuesto en el Decreto del 29 de abril del corriente año que, básicamente, aprobó la propuesta de política en materia de defensa nacional, elaborada por el Consejo de Defensa Nacional dentro del ámbito del Ministerio correspondiente. Aquí se señala, entre otros conceptos, que "En el contexto internacional actual, la apropiación de ciertos recursos considerados estratégicos, constituye una potencial amenaza para Uruguay y la región, teniendo en cuenta que se trata de una zona geográfica rica en recursos energéticos, minerales, alimenticios, de agua potable o biodiversidad". También agrega posteriormente que "es razonable que los Estados que cuentan con reserva de recursos naturales estratégicos se sientan amenazados

ante la posibilidad de verse inmersos en una disputa por su control".

En cuanto al tema específico que estamos considerando en la tarde de hoy, queremos agregar algunas opiniones a lo expresado en el informe elaborado por la Comisión; valoramos la situación relacionada con el llamado "land grabbing" como lo que es, una nueva modalidad con tufo neocolonial que circula por el mundo. Hemos leído sobre el tema algunos informes de la realidad africana, y según algunas fuentes como la revista "The Economist", aludiendo a informes del Instituto Nacional de Investigación en Políticas Alimentarias, organización independiente pero cercana a organismos institucionales y económicos occidentales, se habrían adquirido hacia el año 2009 y 2010 entre quince y veinte millones de hectáreas de tierra con estas características en el continente africano, aunque no exclusivamente a través de la compra, sino mediante otras formas legales como el arrendamiento, el "leasing" o las concesiones. Otros señalan cifras más abultadas, alegando factores como oscuridad y corrupción, en la que se mueven algunas elites gobernantes para estimar con claridad la importancia del fenómeno; señalan, además, las contradicciones flagrantes que comienzan a generarse sobre todo en el espacio del África Subsahariana. Jaques Diouf, ex Director de la FAO, al ser interrogado en un reportaje, comentó que se trata de una forma de neocolonialismo: Estados pobres produciendo alimento para países ricos a expensas de su propia población hambrienta. Mientras tanto, desde el Banco Mundial se ha indicado que se exportan miles de toneladas de alimentos básicos desde países que paradójicamente viven de la asistencia humanitaria internacional para combatir el hambre y la desnutrición.

Un último costado de la realidad africana se refleja en los informes de la FAO que dan cuenta -casi lateralmente en su desarrollo y en contraste con lo que han encontrado en América Latina- de la existencia de desplazamientos importantes de comunidades nativas que han debido abandonar sus tierras y sus cultivos tradicionales de acuerdo con esta dinámica.

En lo relativo a América Latina, los informes de la FAO a que hacíamos referencia en sus distintas versiones y enfoques, con autores como Saturnino Borrás, Jennifer Franco, Sergio Gómez y Martine Dirven -en esta interpretación acotada sobre el "land grabbing"-, indican que dichos proyectos se establecieron con el ánimo de relevar la realidad de 17 naciones de América Latina, en virtud de la inquietud que dejaron los resultados de las investigaciones realizadas en suelo africano. Señalan, sin embargo, que en nuestro continente solo se encontró evidencia de su presencia en Argentina y Brasil,

donde agentes de los gobiernos de Arabia Saudita, China, Corea del Sur y Qatar intentaron realizar o formalizaron transacciones dentro del marco antes descrito, catalogando su desarrollo como incipiente.

Acerca de Argentina, apuntaron a una serie de antecedentes que dieron lugar a reiteradas negociaciones con gobiernos provinciales de El Chaco y Río Negro o con entidades de productores como la filial cordobesa de la Federación Agraria Argentina, aunque ninguna de ellas llegó a efectivizarse.

En el caso de Brasil, en cambio, fueron verificados positivamente acuerdos en varios Estados del país. En particular, daremos cuenta del que se está desarrollando en el Estado de Bahía que, según se indica, es el emprendimiento más grande de los instalados en el exterior de China. Allí, la empresa estatal Chongqing Grain prevé realizar una inversión de unos cuatro mil millones de reales que destinará a la construcción de una factoría para la industrialización de la soja, un puerto seco y el almacenaje del producto.

El último aporte sobre este punto surge como una de las conclusiones de estos informes.

La confirmación de la presencia del "land grabbing" en estos Estados sudamericanos es vista por la FAO como una sorpresa. Se sostiene que la situación de desarrollo de esta modalidad en el África Subsahariana se explica en buena medida por las debilidades encontradas en la institucionalidad estatal, en la organización del Estado en estas naciones y se alega que el peso y la fortaleza de esta institucionalidad es enormemente mayor en ambas naciones sudamericanas. Sin embargo -y pese al grado de cohesión que presentan estos Estados y sus sociedades-, los proyectos organizados o ya efectivizados de compra de tierra forman parte de la realidad. Quizás, en virtud de ello, ambos Estados han comenzado a legislar sobre el tema, procurando regular estos sectores de sus respectivas economías.

Queremos introducir una última variante respecto al tema que nos convoca en el día de hoy.

Como expresáramos hace unos momentos, entre los materiales que consultamos, se insiste en valorar el instrumento de compra de tierra por parte de los Estados extranjeros como un aspecto incipiente dentro de la realidad de América Latina. En este sentido, se afirma que es equivocado el enfoque que señala a la crisis alimentaria de 2007 y 2008 y el surgimiento posterior del "land grabbing" como la causa principal y desencadenante de la compra desmesurada de tierras que acontece a escala planetaria. Se trata de un proceso

que, a falta de un concepto académicamente más adecuado, es conocido por todos como "hambre de tierras".

El investigador Diego Piñeiro señalaba que tal proceso tiene origen en factores como el aumento de los habitantes y los ingresos en vastos sectores de la población de algunas naciones en desarrollo -como el grupo de los Brics y otros de ingresos medios, con la demanda que estos generaron en la industria de los alimentos-, el incremento de los costos de las fuentes de energía tradicionales -como los combustibles fósiles y su consecuencia en la expansión de los biocombustibles-, el traslado de cultivos a áreas periféricas del planeta -como la soja y forestales- y la incidencia del capital financiero internacional volcado al sector productivo luego de la crisis de 2008.

Otros autores, sin negar estas aristas, ponen el énfasis en el aumento de la industria extractiva vinculada con la forestación y la minería como reflejo de la demanda de las naciones emergentes. Se agrega que la preocupación por el cambio climático y el calentamiento global trajo consigo inquietudes de tipo conservacionista que se plasmaron en la compra de grandes extensiones de tierra en la Patagonia, tanto chilena como argentina. Estos factores, combinados con el que describíamos, originaron esta revolución productiva que tiene, entre sus características, la generación de una dinámica a partir de cultivos comodines capaces de satisfacer la múltiple demanda de alimento humano, animal o para biocombustibles y que, por supuesto, viene acompañado de su correspondiente paquete tecnológico. También podemos destacar el aumento exponencial de la producción sojera, que en Sudamérica pasó de unas veinticuatro millones de hectáreas cultivadas en 2000 a unas cuarenta y dos millones quinientas mil en 2009 o el incremento de la producción ganadera que pasó de doscientos noventa y tres millones de cabezas en 1995 a trescientos cuarenta y siete millones en 2009.

El hambre de tierras trajo consigo dos consecuencias importantes y complejas para la región y nuestro país en particular: un claro proceso de concentración y lo que en los estudios de la FAO se denomina "globalización", una forma elegante de presentar nuestra conocida extranjerización de la tierra. Este es para nosotros el eje central del problema. ¿Qué hacemos con un proceso de concentración y extranjerización que afecta al planeta y al continente y que, en nuestra realidad, está modificando la estructura de la propiedad del factor productivo que tenemos, por el cual generamos la mayor parte de la riqueza que producimos, y que a nivel social parece arrastrarnos hacia un modelo de desarrollo que debemos valorar y discutir si es el más conveniente para nuestra sociedad?

En su trabajo para la FAO, titulado "Dinámicas del Mercado de tierras de los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica crítica", de noviembre de 2011, el investigador Martine Dirven desliza la interrogante acerca de si hay concentración de la tierra en el Cono Sur de América, a lo que de inmediato se responde: "Sin lugar a duda". A la hora de plantear razones establece, por ejemplo, una menor regulación de la actividad privada en este campo, permitiendo dinámicas que favorecen la concentración, la liberalización de los mercados de tierras sin diferencias entre nacionales y extranjeros, un fuerte peso y concentración de la actividad de los grupos empresariales, agrupando actividades desde insumos y maquinaria hasta la exportación y venta al por menor, encontrándose presente tanto en las cadenas de valor nacionales, y sobre todo en las extranjeras, la entrada de grandes consorcios que administran y prestan servicios a varios predios a la vez, la incidencia del capital financiero internacional frente a los altos precios registrados por los "commodities", la capacidad de gerenciamiento de grandes y complejos establecimientos mediante la utilización de las nuevas tecnologías, y la optimización de los recursos humanos a disposición, en referencia básicamente a los "pools" argentinos.

En tanto, el investigador Diego Piñeiro planteaba en su estudio "Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina.- El caso Uruguay" -de octubre de 2010- la misma conclusión, señalando que "una serie de indicadores y de indicios que se han expuesto a lo largo de este Informe apuntan a señalar que se está frente a un severo proceso de concentración de la tierra a partir de compras que han afectado a todos los estratos de productores [...]". Y agrega un juicio sobre el "land grabbing" y la extranjerización: "No se tiene registro que esas compras hayan sido hechas por Gobiernos o Compañías Gubernamentales de otros países. Más bien han sido hechas en primer lugar por Sociedades Anónimas; pero también ha habido empresarios privados, Fondos de Inversión, Fondos Previsionales, empresas agroindustriales [...]".

Señor Presidente: ya hemos hablado en esta Cámara sobre el problema de la concentración y la extranjerización de la tierra en nuestro país. Hemos probado que dichos procesos están presentes en nuestra realidad y, en su momento, expusimos algunos números y estadísticas para sostener nuestras informaciones. Quiero repasar solo algunos. Entre 2000 y 2010, el porcentaje de desaparición de pequeños establecimientos agropecuarios fue de un 2,3 %, superando el promedio anterior de otras décadas, que era de 2,1 %. El índice Gini, en lo referido a la concentración de tierras en Uruguay, nos medía con un porcentaje del 0,75 % en 2000, mientras que en 2010 la medición había subido al

0,78 %. Además, el promedio de venta de tierras por año fue de noventa y cinco mil hectáreas entre 1982 y 2002, triplicándose esta tasa en el cuatrienio siguiente 2002-2006. Y solo quiero agregar un par de datos más. Según la información aportada por el Censo Agropecuario de 2011, la cantidad total de establecimientos agropecuarios en el Uruguay bajó de 57.131 a 44.890. De este universo, los predios que van de la franja más baja, de 1 a 19 hectáreas, hasta los que se ubican entre las 500 a 999 hectáreas bajaron en el número de establecimientos, mientras aumentaron los que se encuentran en las franjas superiores, aquellas que están entre las 1.000 y las 2.500 hectáreas.

En el caso de la extranjerización, comparando los guarismos entre los resultados del censo del año 2000 y 2011, advertimos que existe un aumento muy importante de los establecimientos bajo la propiedad de personas jurídicas, que pasan de 493 en 2000 a 6.495 en 2011. Y si lo expresamos en cantidad de hectáreas, se pasa de 157.266 en 2000 a casi siete millones en la medición de 2011.

Señor Presidente: a este punto queríamos llegar. Hemos apoyado desde el primer momento el trabajo en lo relativo a este proyecto de ley que impedirá a los Estados extranjeros la compra de nuestras tierras. Y aunque es la más extrema de las modalidades para la adquisición de este bien en este proceso, resulta un fenómeno incipiente de la realidad latinoamericana y nacional, lo que implica que llegamos a tiempo para legislar; muy a tiempo. Sin embargo, lo que nos preocupa son las otras variantes en la adquisición de la tierra, los otros factores que han generado estos fenómenos de concentración y extranjerización en nuestro país. Los datos no mienten. Según el censo de 2011, hay 12.241 establecimientos menos que una década atrás. De ellos, el 91 % pertenece a la franja de menos de 100 hectáreas.

Quiero poner sobre la mesa una posición muy reiterada, pero no menos importante: nuestra fuerza política ha considerado, históricamente, el factor tierra, no como una mercancía sino como un bien de uso social que debe resguardarse en tal sentido. Además, como se dice en la exposición de motivos, es un eje fundamental para la generación de riqueza de nuestra sociedad.

Desde que llegamos al Gobierno, hemos aprobado varias iniciativas con el propósito de regular la dinámica del mercado de tierras: la nominación de acciones para las empresas que las adquieran, el ICIR y su posterior sustitución por el impuesto al patrimonio y el intento de fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización a través de distintas normas. Sin embargo, en razón de todo lo que hemos visto y leído en la tarde

de hoy, nos parece que no es suficiente. Debemos seguir trabajando y discutiendo más profundamente sobre estos fenómenos que hacen a la realidad del mundo de hoy. Existen distintas iniciativas que se han presentado en esta Cámara, con distintos enfoques sobre el particular. Quiero señalar solo uno: el proyecto de ley que fuera presentado durante el año 2008, que intentaba legislar para impedir a los extranjeros el acceso a la propiedad de tierras, estableciendo una franja vedada en la zona inmediata de frontera. No quiero decir que debemos desempolvar este viejo proyecto sino que sería importante rescatar el concepto. Es necesario que Uruguay profundice en una política de seguridad fronteriza, desde una perspectiva no solo productiva sino vinculada a la defensa de nuestros intereses nacionales. Y más aún: ¿no sería conveniente para estos intereses que pudiéramos abocarnos a la construcción de una agenda política a fin de valorar el tema de la tierra, el modelo de desarrollo que queremos y el que estamos construyendo por la vía de los hechos?

Es por ello que vamos a votar afirmativamente el proyecto que estamos tratando.

Gracias, señor Presidente.

23.- Tierra con fines de explotación agropecuaria. (Se prohíbe la compra y tenencia a empresas extranjeras o a las instaladas en el país en las que participe directa o indirectamente un Estado extranjero).

Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor Diputado De León.

SEÑOR DE LEÓN.- Señor Presidente: estoy totalmente de acuerdo con este proyecto de ley en cuanto a la defensa de la soberanía nacional y que se evite la compra de tierras por extranjeros.

Es muy clara la posición del Embajador de Nueva Zelanda, que termina con todas las argumentaciones.

De cualquier manera, quisiera contestar al señor Diputado Goñi Romero, que plantea un asunto conexo. Quiero decirle que el tema de la defensa de la soberanía de la tierra sí es materia estrictamente legislativa. Es decir que es necesaria una ley; con eso se logra la protección del país frente a agentes extranjeros.

En cuanto a aquellos países con industrias que han obtenido una ventaja competitiva, ya sea porque tienen elementos naturales -es decir, ventajas comparativas- o porque la han logrado a través de la innovación, generalmente, se manejan dos aspectos por parte del sector privado, por supuesto con la ayuda del Estado. En una sociedad con

leyes de origen capitalista, como la nuestra, donde no hay ninguna prohibición para acceder al mercado de capitales o para emitir acciones -ningún agente nacional tiene prohibición de comprar frigoríficos-, para apropiarse de la renta es necesario hacer dos cosas: una, dominar toda la cadena y, la otra, internacionalizarse.

Entonces, no es solo responsabilidad de la ley uruguaya o de Brasil que se hayan apropiado de la cadena de la carne. Es verdad que el eslabón final, que es clave en la determinación del precio y de la renta no está en manos de los productores nacionales. Yo me refería a las ventajas competitivas y voy a tomar como ejemplo a Corea, que produce televisores y celulares pero también semiconductores. La burguesía nacional coreana produce todo porque ellos reinvierten en toda la cadena.

En Uruguay, el problema de los frigoríficos no es de Brasil ni del Gobierno de turno, se debe a que existe una burguesía nacional que ha sido dependiente y no ha invertido. Era clave: si había ganancia, tenían que invertirla en los frigoríficos. Que en el pasado haya habido problemas con los frigoríficos no es una restricción; por el contrario, es una invitación a ser innovadores, a buscar otros caminos para dominar toda la cadena. Si hay algún sector donde Uruguay es competitivo es en la cadena de la carne; entonces, la responsabilidad principal es de los productores nacionales.

Eso no significa que no tenga que haber alianzas entre el sector público, entre el Estado y el sector nacional, pero en un país capitalista abierto a los mercados globales la responsabilidad es del sector privado. Eso no lo vamos a arreglar en el Parlamento; hay que buscar otros caminos y es importantísimo solucionarlo porque, de lo contrario, en muy pocos años vamos a tener problemas severos. Hay que plantear un enfoque de toda la cadena y un enfoque internacional. Ese enfoque no ha existido porque hasta ahora en este país hubo gente dependiente que hacía la suya y esperaba que los demás le resolvieran los problemas; pero los de afuera no van a arreglar el problema porque se van a llevar la mejor tajada. Eso es lo que está sucediendo ahora.

Entonces, creo que se plantean dos cosas diferentes. El tema de la tierra sí es responsabilidad del Parlamento y nosotros, en el Frente Amplio, pensamos que es un bien común, de todos los ciudadanos del país, no un bien de cierto sector de la sociedad. Ese es el enfoque.

Otro problema es que se han plantado árboles, pero entre quienes lo hicieron nadie invirtió un dólar para crear una industria. Tenemos un capitalismo que ellos defienden, pero ni siquiera actúan como capitalistas. En cualquier país capitalista, la gente que ha

hecho dinero -la "mosca", como se dice- tiene que comprar acciones y generar empresas. Así se forman en el capitalismo. Nuestra burguesía ni siquiera es capaz de generar nuevas empresas competitivas a nivel global. Que seamos chicos no es argumento porque Nueva Zelanda es pequeña pero Fonterra determina inclusive los precios internacionales. No se trata de ser pequeños sino de que, tal vez, en otra época tuvimos gobiernos muy chicos que enfocaban el país para hacerlo cada vez más pequeño. Era un país que no tenía futuro. Reitero: son dos cosas distintas. Lo que estamos aprobando hoy es en defensa del país.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Señor Presidente: el señor Diputado De León puede tener con la burguesía todos los problemas que quiera y discutirlos con ella todo lo que quiera, pero estamos hablando de otra cosa. Estamos hablando de la defensa del interés nacional, de la soberanía y, como dice el proyecto, de "la plena soberanía del Estado uruguayo en relación a los recursos naturales en general y en particular, la tierra", pero yo estoy hablando de los recursos naturales en general y de cómo defendemos la soberanía sobre ellos. ¿Por qué? Le voy a contestar al señor Diputado De León con el proyecto que envía el Poder Ejecutivo -que es de su fuerza política-, que dice: "[...] en lugar de concentrarse en la producción agrícola en sí misma, opten por invertir en actividades de comercio exterior e infraestructura". Lo está diciendo el Poder Ejecutivo; lo que sucede es que luego, en el proyecto, no lo plasma, no sé si por inadvertencia, por omisión, por culpa o por lo que quiera suponerse; no atribuyo intenciones. Digo que lo que acá se está sosteniendo, con lo que estoy de acuerdo, no se plasma en el proyecto y pido que se plasme agregando lo que no está. Nada más que eso.

No voy a entrar en las discusiones con la burguesía porque ese no es mi tema. Quizás podría hacerlo en otro momento, si alguien lo plantea, pero creo que no viene al caso.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR DE LEÓN.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR DE LEÓN.- Señor Presidente: no me refería a la burguesía con un sentido despectivo sino desde el punto de vista del análisis económico. Me refería a lo que se denomina la burguesía nacional, que se interpreta como aquel sector vinculado a un área

de la industria, en este caso, el sector agroexportador y agroindustrial que tiene una visión de cadena y centrada del país y que no es dependiente del exterior. En el país no estaba prohibido ser propietario de la industria de los frigoríficos pero no se invirtió en ella, aun sabiendo que era clave para determinar el precio y de la renta; entonces, no parece una industria con contenido nacional. Lo dije en ese sentido, no en el sentido político de la década del sesenta. Además, no tengo un enfoque negativo; creo que debe haber una alianza entre el Estado y los sectores privados pero que estos también tienen que cambiar de visión. No estamos aquí para generar conflictos ni para enfrentarnos con el sector agropecuario.

Gente de nuestra fuerza política ha planteado la necesidad de crear un frigorífico nacional pero tenemos discrepancias al respecto. Sin embargo, es cierto que tiene que haber una industria frigorífica con un contenido nacional. Buscaremos los caminos entre todos. Ese es el enfoque. No le doy a esto el enfoque de los años sesenta. Estamos hablando de un tema de economía actual y de cadenas. Quien no domina la cadena ni se internacionaliza, no existe en el comercio exterior. Me refiero a eso, no a la política en el sentido que se podría interpretar.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado Casas.

SEÑOR CASAS.- Señor Presidente: suscribo la exposición que ha hecho el señor Diputado Goñi Romero.

Hemos estado discutiendo este proyecto gran parte de la tarde, pese a que fue votado por todos los integrantes de la Comisión con las salvedades que el señor Diputado mencionó.

Escuchamos muy atentamente el informe técnico del señor Diputado Perrachón y coincidimos en que gran parte de la tenencia en estos últimos años se ha visto afectada por la extranjerización -algo que todos hemos visto- y la concentración de la tierra: la cantidad de doce mil explotaciones agropecuarias se ha reducido en una década. Ello ha afectado distintos rubros de la producción agropecuaria. Creo que este proyecto no abarca toda la problemática de la tierra.

Además, como se ha hablado del tema cárnico, debo decir que no comparto el involucramiento del Gobierno en los precios, porque tanto el productor como el frigorífico son empresarios y hacen una inversión para ganar dinero, y lo que debe hacer el Estado es velar porque se cumplan las leyes existentes. Entonces, muchas veces se entromete en

políticas de carne que generan dificultades a futuro. Eso lo hemos denunciado, en este caso, a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, con respecto a la comercialización de ganado en pie, que durante mucho tiempo se vio dificultada, y hoy tenemos estas consecuencias, negativas para todos.

Por lo tanto, cuando se pide intervención, hay que tener cuidado porque a posteriori vienen consecuencias negativas; el gobierno debe velar porque se cumplan las leyes existentes y nada más.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

— Sesenta y dos en sesenta y tres: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

SEÑOR PARDIÑAS.- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR PARDIÑAS.- Señor Presidente: mociono para que se suprima la lectura de todos los artículos y se voten en bloque los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º y 7º. Con respecto al artículo 4º queremos plantear una corrección.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Pude interrumpir el señor Diputado.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Vamos a proponer un agregado al artículo 2º -ya lo planteamos en la Comisión- y queremos que la Cámara se expida. Por tal motivo, solicitamos que se trate por separado.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Se va a votar la supresión de la lectura.

— Sesenta en sesenta y dos: AFIRMATIVA.

De acuerdo con lo planteado por los señores Diputados Pardiñas y Goñi Romero se va a votar si se consideran en bloque los artículos 1º, 3º, 5º, 6º y 7º.

— Sesenta y uno por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se va a votar el bloque propuesto, conformado por los artículos 1º, 3º, 5º, 6º y 7º.

— Sesenta y uno por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 2º.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Señor Presidente: pretendemos que en el artículo 2º, a

continuación de "inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias" se incluya "industriales o de servicios". Entonces, quedaría redactado de la siguiente manera: "inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias, industriales o de servicios". Por todo lo que hemos discutido pretendemos que se incorporen estas dos ramas de la actividad económica.

Entiendo que debería votarse en primer lugar la inclusión de este agregado, porque de no aprobarse, pretendemos votar el artículo con la redacción dada en Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- La Mesa entiende que primero se debe poner a consideración el artículo tal como vino de Comisión. Si la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca acepta el planteamiento, se pondría a consideración del Cuerpo la moción presentada.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- En ese caso, lo votaremos negativamente, y por la afirmativa cuando se proponga nuestra modificación, pero descarto que la votación será negativa. Quisiera saber si es posible pedir la reconsideración del artículo para volver a votar. ¿Eso es posible?

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Si el resultado de la votación del artículo es afirmativa, el aditivo no se pone a consideración. Se puede pedir la rectificación de la votación.

SEÑOR PARDIÑAS.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR PARDIÑAS.- Se debe votar el articulado propuesto y, en todo caso, luego pedir la rectificación para adherir a la votación en la segunda instancia, tal como se hizo en Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º con la redacción de la Comisión.

—Cuarenta y seis en sesenta y uno: AFIRMATIVA.

SEÑOR GOÑI ROMERO.- Solicito que se rectifique la votación.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Se va a rectificar la votación.

—Sesenta en sesenta y uno: AFIRMATIVA.

En discusión el artículo 4º.

SEÑOR PARDIÑAS.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR PARDIÑAS.- Señor Presidente: de forma verbal queremos plantear una corrección. En el artículo 5° del proyecto, luego de "mecanismos de control" hay una coma que, seguramente, se debió a un error de tipeo. Proponemos que se elimine. El texto quedaría redactado de la siguiente manera: "El Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos de control del cumplimiento de los extremos previstos en la presente ley".

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 4° con la modificación propuesta por el señor Diputado Pardiñas.

— Sesenta y cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Queda aprobado el proyecto y se comunicará al Senado.

SEÑOR PARDIÑAS.- ¡Que se comunique de inmediato!

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Se va a votar.

— Sesenta y dos en sesenta y cuatro: AFIRMATIVA.