

Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar

Aprovechando las oportunidades que brindan las inversiones internacionales en agricultura

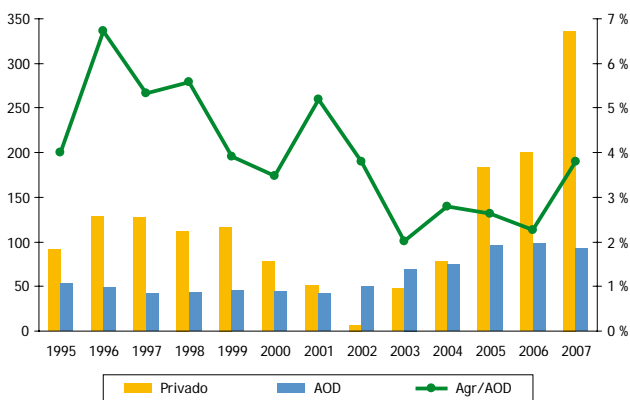
Las adquisiciones extranjeras de tierras agrícolas en África y en otras partes se han vuelto un motivo de preocupación. Muchos observadores las consideran una nueva forma de colonialismo que amenaza la seguridad alimentaria de los pobres. Sin embargo, las inversiones podrían ser una buena noticia si los objetivos de los compradores de tierra se conciliaran con las necesidades de inversión de los países en desarrollo.

Alarmantes déficit de capital

El sector agrícola en los países en desarrollo necesita con urgencia capital. Las escasas inversiones realizadas en los últimos decenios han estancado la productividad y los niveles de producción. Con objeto de reducir a la mitad para 2015 el número de las personas que padecen hambre, como prevén los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los cálculos de la FAO indican que se necesitarán anualmente fondos adicionales de por lo menos 30 mil millones de USD.

La capacidad de los países en desarrollo para colmar este déficit es limitada y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) no ofrece alternativas reales (Figura 1). A decir verdad, la parte de la ayuda que va a la agricultura ha seguido una tendencia descendente hasta situarse por debajo del 5 por ciento. La cuestión no se refiere a si las inversiones internacionales deban complementar otras entradas de capital, sino a cómo aprovecharlas al máximo.

Figura 1: Flujos de capital a los países en desarrollo (en mil millones de USD)



Fuente: OCDE, Sistema de Información Creditor, 2009.

- Debido a las preocupaciones por la seguridad alimentaria, la tierra se ha convertido en los países en desarrollo en un objetivo de las inversiones internacionales
- Según se informa, los beneficios de las transacciones no han llegado a las poblaciones locales, lo que revela la necesidad de estrategias más inclusivas
- La colaboración promete ventajas mutuas

¿Qué sabemos?

La información acerca de las inversiones internacionales en agricultura es escasa y basada en general en pruebas circunstanciales. De la información limitada disponible (Recuadro 1) se desprenden tres observaciones: (i) las inversiones internacionales en agricultura han aumentado, pero en los países en desarrollo la tierra bajo control extranjero sigue siendo una parte pequeña; (ii) aunque las inversiones son mayormente privadas, los gobiernos están muy involucrados, especialmente en los países destinatarios; y (iii) el objetivo de las inversiones ha pasado de los cultivos comerciales a la producción de alimentos básicos.

Recuadro 1: Hechos claves de las inversiones internacionales en agricultura

- Las inversiones han aumentado
- Las transacciones buscan el acceso a los recursos, no a los mercados
- Forma principal de las inversiones: compra o arriendo de tierras a largo plazo
- La parte de los bienes totales de las tierras en posesión de extranjeros es pequeña
- Inversionistas principales: los Estados del Golfo, China, la República de Corea
- Principal región objetivo: África, también América Latina
- Inversionistas: principalmente el sector privado, pero con participación de los gobiernos
- Inversionistas asociados en los países anfitriones: principalmente los gobiernos
- Nuevo enfoque: producción de alimentos básicos y piensos

Estas observaciones apuntan al motor principal de la oleada actual de inversiones. Muchas transacciones se ven estimuladas por las preocupaciones acerca de la seguridad alimentaria, especialmente las provenientes de los países más ricos con limitaciones de tierra y agua. Los precios altos de los alimentos y las crisis de oferta provocadas por las políticas hicieron temer que fuera riesgoso depender de los mercados mundiales para satisfacer la demanda interna.

Aprovechar las oportunidades mediante asociaciones

Las ventas de tierras agrícolas a inversores extranjeros no están exentas de riesgos para los países en desarrollo. La experiencia enseña que pueden causar la expropiación de las tierras o llevar a un uso insostenible de los recursos, socavando de esa manera los medios de vida de las poblaciones locales.

Elas también ofrecen oportunidades, tales como la transferencia de tecnología para estimular la innovación y el incremento de la productividad; mejoras en la calidad; creación de empleo; vínculos regresivos y progresivos y efectos multiplicadores mediante el recurso a las fuentes locales para el suministro de la mano de obra y otros insumos. Incluso es posible que aumenten los suministros alimentarios para el mercado interno y para exportación.

Sin embargo, estos beneficios no se producirán automáticamente. Será necesario que tanto los inversionistas como los destinatarios adopten iniciativas destinadas a aprovechar todo el potencial de las transacciones de tierra, y, sobre todo, que comprendan que la colaboración promete ventajas mutuas.

Hacer que las inversiones funcionen

Los países anfitriones tienen la responsabilidad principal de atraer las inversiones hacia donde las necesidades estratégicas sean mayores, y además asegurarse de que éstas sean satisfechas. Al parecer, muchas transacciones de tierra se han concertado entre los inversionistas y los gobiernos de los países anfitriones, sin interesarse demasiado de que los beneficios llegaran a la población local. Debido a la falta de una documentación suficiente sobre los derechos de los pequeños propietarios, éstos no pudieron reclamar. Aunque actualmente en los países en desarrollo no se está utilizando a pleno una gran parte de la tierra, ello no significa, al parecer, que las tierras 'excedentarias' estén inutilizadas o desocupadas. Por consiguiente, se necesitan urgentemente sistemas mejores para reconocer los derechos a la tierra. Análogamente, los gobiernos deberían tratar de evitar que las inversiones crearan enclaves de agricultura avanzada totalmente separadas de las realidades locales, y que servirían poco para mejorar la producción de los pequeños agricultores o generar ingresos adicionales y oportunidades de empleo.

También los inversionistas internacionales están llamados a la acción. Deberían reconocer las consecuencias de sus inversiones y tener en cuenta las normas laborales, sociales y ambientales; la participación de las partes interesadas; y las preocupaciones por la seguridad alimentaria. No porque estén obligados a hacerlo, sino porque así se reducen al mínimo los riesgos de sus inversiones. Un ejemplo concreto es Madagascar, donde los disturbios públicos impidieron una transacción después que se supo que el gobierno había tratado de liquidar 1,3 millones de hectáreas a inversionistas surcoreanos. Eventos

semejantes impidieron inversiones en Indonesia (500 000 hectáreas a inversores árabes sauditas) y Filipinas (1,2 millones de hectáreas a China). La solución hubiera sido aplicar estrategias más inclusivas.

Estudiar otras estrategias

Además de mejorar las condiciones de las transacciones de tierra, los inversionistas asociados deberían también considerar acuerdos contractuales más flexibles. En efecto, la compra y el uso directo de los recursos de la tierra es tan sólo una de las respuestas estratégicas a los problemas de seguridad alimentaria de los países con tierra y agua limitadas. Hay una variedad de otros mecanismos que pueden ofrecer tanta o más seguridad de oferta, por ejemplo la agricultura por contrato y los sistemas de pequeñas plantaciones, los acuerdos bilaterales incluido el comercio compensatorio, y la mejora de los sistemas de información sobre los mercados internacionales de alimentos.

Se podría invertir, además, en infraestructura e instituciones, que son tan necesarias ya que las actuales limitan la agricultura en los países en desarrollo. Ello, unido a los esfuerzos por mejorar la eficacia y seguridad de los mercados mundiales como fuentes de alimentos, podría aumentar la seguridad alimentaria para todos mediante una expansión de la producción y de las posibilidades de comercio.

De cara al futuro

Los riesgos que entrañan las inversiones internacionales han determinado la exigencia de un código de conducta vinculante. Aunque su aplicación probablemente fuera difícil, podría no obstante ofrecer un marco que sirviera de punto de referencia para las reglamentaciones nacionales, especialmente si las partes reconocen que el cumplimiento de normas comunes redundaría en el interés de todos.

Y, lo que es más importante, deberían evaluarse y promoverse otras inversiones internacionales en agricultura distintas de la adquisición de tierras. A tal fin han de entenderse y seguirse mejor el alcance, carácter e impacto de las inversiones internacionales destinadas a los países en desarrollo. Para informar mejor tanto a los países anfitriones como a los países inversores, en la legislación y las políticas deberían catalogarse las prácticas mejores. En una reunión internacional de

Mayor información

- FAO. 2009. *International Investments in Agricultural Production*, by Hallam, D. <http://www.fao.org/fileadmin/templates/em2009/docs/Hallam.pdf>
- FAO, IFAD & IIED. 2009. *Land Grab or Development Opportunity?* <http://www.fao.org/docrep/011/ak241e/ak241e00.htm>

Por mayor información sobre este Informe, favor de contactar a David Hallam (ES-Policy-Briefs@fao.org) de la Dirección de Comercio y Mercados de la FAO.