



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

68.º período de sesiones

Roma, 14 – 16 de junio de 2010

INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA AGRICULTURA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, TEMÁTICA, IMPLICACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS Y RESPUESTA INTERNACIONAL

1. En los últimos tres años ha surgido un gran interés en la inversión internacional en la agricultura de los países en desarrollo. Las adquisiciones de terrenos agrícolas en África han captado especial atención aunque representan sólo una de las variedades de los flujos de inversión efectivos o planificados con diversas motivaciones. La razón fundamental de la reciente avalancha de interés en la inversión internacional en la producción de alimentos parece ser la seguridad alimentaria y el temor, provocado por el reciente aumento de los precios de los alimentos y las crisis del suministro causadas por las políticas, de que la dependencia de los mercados mundiales para los suministros de alimentos o de materias primas agrícolas resulte ahora más arriesgada. Aunque los precios internacionales han bajado desde los picos alcanzados en los primeros meses de 2008, siguen estando por encima de los niveles observados en los años anteriores y se espera que se mantengan así. La actual volatilidad de los precios internacionales de los alimentos ha provocado una preocupación comprensible por el coste y la disponibilidad de alimentos especialmente en los países sumamente dependientes de las importaciones para su seguridad alimentaria. Sus problemas respecto de la seguridad alimentaria serán cada vez más acuciantes, teniendo en cuenta el crecimiento de la población, la urbanización, el incremento de los ingresos, las restricciones de tierra y agua cada vez más severas y el cambio climático. Cuando el aumento de la autosuficiencia alimentaria no es una opción plausible, la inversión en la producción alimentaria en el extranjero se considera como un posible elemento de la estrategia de seguridad alimentaria. Las sociedades de inversiones en Europa y América del Norte también están analizando las oportunidades, motivadas por los altos rendimientos que potencialmente se esperan de la inversión debido en parte al aumento de los precios de los alimentos y especialmente cuando la producción de materias primas para biocombustible es una posibilidad. Al mismo tiempo, varios países en desarrollo en África están haciendo denodados esfuerzos para atraer estas inversiones con el fin de aprovechar lo que se considera como tierra infrutilizada, incentivando el acceso internacional a los recursos de tierras cuyo control y propiedad, en el pasado, generalmente han sido totalmente nacionales.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

2. Indudablemente, se plantean complejas y polémicas cuestiones económicas, políticas, institucionales, legales y éticas en relación a la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo rural, la tecnología y el acceso a la tierra y al agua. Además, la falta de inversión en agricultura durante décadas ha determinado constantemente una baja productividad y un estancamiento de la producción en muchos países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana. Se ha identificado la falta de inversión como una causa subyacente de la reciente crisis alimentaria y de las dificultades para hacerle frente con las que han tropezado los países en desarrollo. La FAO calcula que se necesitan inversiones públicas adicionales de 70 000 millones de USD anuales para que la agricultura de los países en desarrollo pueda cubrir las necesidades alimentarias en 2050. La propia capacidad de los países en desarrollo para llenar este vacío resulta limitada. La proporción del gasto público destinada a la agricultura en los países en desarrollo ha disminuido hasta el 7 %, todavía menos en África, y la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo asignada a la agricultura ha caído hasta el 5 %. Los préstamos comerciales bancarios que van a la agricultura en los países en desarrollo también son pequeños, menos del 10 % en el África subsahariana, mientras que los microcréditos son, por definición, pequeños y no son totalmente adecuados para la formación de capital en la agricultura. Los fondos de inversión privados que se centran en la agricultura africana representan una interesante novedad, aunque las inversiones efectivas todavía son pequeñas. Teniendo en cuenta las limitaciones de las fuentes alternativas de recursos de inversión, las inversiones extranjeras directas en la agricultura de los países en desarrollo podrían significar una importante contribución para cubrir el déficit de inversiones. La cuestión, por lo tanto, no es si la inversión extranjera directa *debería* contribuir a cubrir las necesidades de inversión, sino cómo se puede mejorar su impacto para obtener los máximos beneficios y reducir al mínimo los riesgos inherentes para todos los participantes.

I. Tendencias recientes de la inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo

3. Lamentablemente, aún no hay datos detallados sobre el alcance, la naturaleza y los efectos de estas inversiones. Los datos disponibles sobre la inversión extranjera directa no son suficientemente detallados y son datos totales que no permiten determinar cuánta inversión ha habido en agricultura y qué forma ha tomado. Se dispone de algo de información proporcionada por los mismos inversionistas y los países en desarrollo que reciben la inversión, aunque no se difunden muchos detalles, teniendo en cuenta que las cuestiones que rodean estas inversiones son delicadas así como la necesidad de confidencialidad. La falta de solidez de la información señala la importancia de los estudios de casos nacionales sobre el alcance y los efectos de las inversiones recibidas que algunas organizaciones internacionales, incluyendo la FAO, han emprendido. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, se pueden hacer varias observaciones.

- La inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo parece haber aumentado aunque el número de proyectos efectivamente implementados es menor que el número planificado o señalado en los medios de comunicación. Los retrasos entre la finalización de los acuerdos y el inicio de las operaciones reales pueden ser largos.
- La forma principal de inversión últimamente es la adquisición principalmente a través del arrendamiento de terrenos agrícolas a largo plazo, hasta 99 años, para la producción alimentaria.
- Las inversiones en tierra pueden ser a gran escala, en muchos casos en terrenos de más de 10 000 hectáreas e incluso, en algunos casos, de más de 500 000 hectáreas.
- Se calcula que la superficie de tierra en África adquirida por inversionistas extranjeros en los últimos tres años se sitúa entre 20 y 50 millones de hectáreas, aunque la proporción de tierra bajo control extranjero representa todavía una proporción pequeña del total de la superficie de los países receptores. Sin embargo, las inversiones internacionales se dirigen con mayor frecuencia a buenas tierras y los efectos locales de grandes inversiones concretas pueden ser importantes.

- Las inversiones pueden incluir obras de infraestructura, como la construcción de carreteras, de enlaces ferroviarios o de instalaciones portuarias.
- Los objetivos para la inversión últimamente son países de África y Asia sudoriental.
- Un modelo especial de flujos bilaterales de inversión apareció en función de los lazos culturales, políticos y empresariales y de las restricciones geográficas sobre los fondos de inversión, aunque parece que este modelo se va difundiendo.
- Los inversionistas pertenecen principalmente al sector privado pero los gobiernos y los fondos soberanos de inversión también participan proporcionando recursos y ayudas de otro tipo a los inversionistas privados o, en algunos casos, directamente, a través de empresas de propiedad del Estado.
- Los inversionistas del sector privado a menudo son sociedades de cartera o de inversión más que especialistas en el sector agroalimentario, por lo que la experiencia precisa para gestionar las complejas necesidades de inversiones agrícolas a gran escala debe adquirirse en complejas estructuras financieras y de gestión.
- La participación actual de los fondos soberanos de inversión, los fondos de inversión y los inversionistas institucionales es limitada pero la magnitud del capital a su disposición los convierte potencialmente en importantes fuentes de recursos de inversión en el futuro.
- En los países receptores, son los gobiernos los que están ocupándose de negociar los acuerdos de inversión.
- Siguen realizándose inversiones extranjeras directas de tipo más tradicional pero, a menudo, dando mayor importancia a diversas formas de empresas conjuntas como la agricultura contractual.
- Las inversiones actuales son diferentes del modelo previo de inversión extranjera directa en algunos aspectos: se dirigen a recursos (tierra y agua) en lugar de a los mercados; priman la producción de alimentos básicos, incluyendo los piensos, para la exportación al país inversor, en lugar de cultivos tropicales para la exportación comercial más amplia; entrañan la adquisición de tierra y la producción real en lugar de formas más libres de empresas conjuntas.

II. Cuestiones clave

¿Por qué la inversión extranjera?

4. Un objetivo central muy importante del reciente aumento de las inversiones, y que quizás lo diferencia del tipo normal de las inversiones extranjeras, es la seguridad alimentaria. Esto refleja el temor provocado por la reciente subida de los precios de los alimentos y por las crisis del suministro causadas por las políticas, sobre todo resultado de los controles sobre las exportaciones, de que la dependencia de los mercados mundiales para los suministros alimentarios resulte ahora más arriesgada. Para los países que se enfrentan al empeoramiento de las restricciones de la tierra y del agua pero en los que están aumentando la población, los ingresos y la urbanización y, por lo tanto, con una dependencia cada vez mayor de alimentos importados, estos temores provocaron una seria revisión de sus estrategias de seguridad alimentaria. La inversión en la producción de alimentos en países en los que no existen las restricciones de tierra y de agua presentes en los países de los inversionistas se considera como una respuesta estratégica. Esto ofreció oportunidades de inversión al sector privado que los gobiernos y las instituciones financieras han apoyado de buen grado. Un razonamiento similar inspira las inversiones para producir materias primas agrícolas con el fin de mantener la producción de las industrias de transformación.

5. Los inversionistas fuera de los países con problemas de seguridad alimentaria o que necesitan flujos de materias primas agrícolas para la transformación han encontrado también oportunidades rentables para la diversificación de la cartera en inversiones en la producción de alimentos, especialmente cuando los rendimientos de otras inversiones eran menos atractivos. Las posibilidades ofrecidas por el desarrollo de los biocombustibles han atraído a otros inversionistas.

Recientemente, se han establecido varios fondos de inversión dedicados a la inversión en la agricultura africana, algunos de los cuales han declarado tener objetivos sociales además de financieros.

6. Algunos países en desarrollo están haciendo denodados esfuerzos para atraer y facilitar la inversión extranjera en sus sectores agrícolas. Para ellos, la inversión extranjera directa representa potencialmente una importante contribución para cubrir el déficit de inversión, aunque está poco claro hasta qué punto estas inversiones cubren sus necesidades reales de inversión. Los beneficios financieros para los países receptores de las transferencias de activos parecen ser pequeños. Los arriendos pagados por la tierra son generalmente bajos o incluso llegan a cero, por ejemplo, mientras que las diversas desgravaciones fiscales ofrecidas a los inversionistas extranjeros entrañan la reducción de los ingresos provenientes de los impuestos. Sin embargo, las inversiones extranjeras son consideradas potencialmente beneficiosas para el desarrollo a través, por ejemplo, de la transferencia de tecnología, la creación de empleo y el desarrollo de la infraestructura. Las probabilidades de que estos potenciales beneficios para el desarrollo se hagan realidad son una cuestión clave. Este asunto se trata más adelante.

Alternativas a la inversión extranjera directa

7. Las inversiones en tierra son sólo una respuesta estratégica a los problemas de seguridad alimentaria de los países con limitados recursos de tierra y agua, y la discusión de estas inversiones tiene que tener lugar en un contexto más amplio de discusión de las estrategias de seguridad alimentaria más en general. Otros varios mecanismos, que incluyen la creación de reservas regionales de alimentos, los instrumentos financieros para la gestión de riesgos, los acuerdos bilaterales que incluyen el comercio de compensación y la mejora de los sistemas internacionales de información del mercado alimentario, pueden contribuir a la promoción de la seguridad alimentaria de los importadores de alimentos con recursos limitados. La inversión podría realizarse en infraestructura muy necesaria y en instituciones que actualmente dificultan considerablemente la agricultura de los países en desarrollo y, especialmente, del África subsahariana. Esto, junto con los esfuerzos para mejorar la eficiencia y la fiabilidad de los mercados mundiales como fuentes de alimentos, podría aumentar la seguridad alimentaria de todos los interesados de forma más general al ampliar la producción y las posibilidades comerciales. Estas inversiones de desarrollo pueden ser similares a la asistencia oficial para el desarrollo, pero con un beneficio potencial indirecto para los donantes a través de la posibilidad de aumentar sus exportaciones. Como ejemplos, pueden citarse las inversiones planificadas por Japón para aumentar la producción de alimentos, concretamente en América Latina, y las inversiones de China en investigación técnica y desarrollo para aumentar la producción de arroz en Mozambique.

El “acaparamiento de la tierra”

8. El muy difundido “acaparamiento de la tierra”, que consiste en la adquisición de terrenos agrícolas en países en desarrollo para la producción de alimentos, no es sino una forma de inversión y posiblemente la que presenta menor probabilidad de producir importantes beneficios respecto del desarrollo del país receptor. Algunos inversionistas consideran la adquisición de posesiones físicas de tierra como un modo de proporcionar un cierto grado de seguridad a sus inversiones. Sin embargo, no está claro que sea necesaria o deseable: la adquisición de tierra no proporciona necesariamente inmunidad del riesgo soberano y puede provocar conflictos sociales, políticos y económicos. Otras formas de inversión como la agricultura contractual podrían ofrecer una seguridad mayor en el suministro.

9. Algunos países en desarrollo están buscando inversiones extranjeras para explotar la tierra excedentaria, actualmente sin utilizar o infrautilizada. Se calcula que sólo cerca de un cuarto de la tierra africana está cultivada. Una razón por la que puede no ser posible aprovechar plenamente el potencial de la tierra es que las inversiones infraestructurales necesarias para iniciar la producción son de tal importancia que superan la capacidad de los recursos presupuestarios del país. Las inversiones internacionales podrían ofrecer inversiones infraestructurales sumamente necesarias

de las que todos podrían beneficiarse. Sin embargo, vender, arrendar o proporcionar acceso a la tierra en condiciones de favor suscita diversas preguntas: cómo se utilizaba antes la tierra en cuestión, quién la utilizaba y con arreglo a qué régimen de tenencia. En muchos casos, la situación está poco clara debido a los derechos de propiedad mal definidos, con derechos no formales sobre la tierra basados en la tradición y la cultura. En realidad, quién posee efectivamente la tierra en África varía de un país a otro: en algunos casos, como Etiopía, la tierra es propiedad del Estado; en cambio, en otros lugares, la tierra puede ser de propiedad de los consejos locales o de las aldeas.

10. Si bien actualmente mucha tierra en el África subsahariana no puede aprovecharse al máximo de sus posibilidades, aparentemente la tierra excedentaria en general no significa tierra no utilizada o baldía. Su explotación mediante nuevas inversiones comporta conciliar diferentes intereses. El cambio de uso y el acceso pueden determinar efectos potencialmente negativos en la seguridad alimentaria y suscitar complejos problemas económicos, sociales y culturales. Estas cuestiones y las preguntas sobre el derecho a la compensación son más difíciles de resolver por la falta de leyes y derechos sobre la tierra claros. Estas dificultades, por lo menos, requieren la consulta con las personas con derechos tradicionales sobre la tierra y pueden favorecer acuerdos alternativos para inversiones que prevean explícitamente la participación local.

Alternativas a la adquisición de tierras

11. Como ya se ha señalado anteriormente, la inversión extranjera que supone la adquisición de tierra puede resultar controvertida y comportar varios riesgos inherentes. Otras formas de inversión, como las empresas conjuntas o la agricultura contractual y los sistemas de subcontratación o las inversiones en etapas clave de las cadenas de valor pueden en principio ofrecer exactamente la misma seguridad del suministro a los inversionistas. Es interesante notar que, en otros contextos, la coordinación vertical tiende a basarse mucho más en estos acuerdos que no entrañan la participación en el capital social que en la adquisición tradicional de etapas anteriores o posteriores. Estos acuerdos más flexibles podrían ser más favorables para los intereses del país receptor, al ofrecer beneficios más accesibles a los pequeños agricultores y a sus asociaciones. Sin embargo, incluso en este caso posiblemente se planteen cuestiones como la compatibilidad del volumen y las necesidades de calidad de los inversionistas con la dispersión de las pequeñas explotaciones agrícolas. Cuando esto lleva a aumentar el tamaño y la concentración de los proveedores se pueden plantear cuestiones sobre la potencial reducción de la pobreza. Sin embargo, las empresas conjuntas entre inversionistas extranjeros y productores locales o sus asociaciones como asociados podrían ofrecer más beneficios secundarios para el país receptor. En el marco de la agricultura contractual o los sistemas de subcontratación, pueden ofrecerse a los pequeños agricultores insumos que incluyen el crédito, el asesoramiento técnico y un mercado garantizado a un precio fijo aun a costa de la libertad de elección de los cultivos que se producirán. También son posibles los modelos mixtos con inversiones en una empresa básica a gran escala en el centro pero con la participación también de agricultores subcontratados para complementar la producción central. Algunos gobiernos han fomentado activamente la participación extranjera en estas empresas. Cuál es el modelo de empresa más apropiado dependerá de las circunstancias específicas y del producto de que se trate. Cuando son importantes las economías de escala o son necesarias inversiones en infraestructuras complementarias, por ejemplo, los inversionistas pueden preferir las adquisiciones de tierras y la agricultura comercial a gran escala. Cuando no son importantes estas consideraciones, pueden ser aceptables para los inversionistas la agricultura contractual o los sistemas de subcontratación en los que participan pequeños agricultores.

¿Cuáles son los beneficios respecto del desarrollo de la inversión extranjera?

12. La cuestión clave es el grado en que los beneficios de las inversiones extranjeras se extienden al sector nacional en una relación de sinergia y catalizadora con los sistemas de producción de los pequeños agricultores y otros agentes de la cadena de valor, como los proveedores de insumos. Un requisito previo esencial para esta relación es un sector agrícola

nacional con capacidad de absorción. Los beneficios deberían proceder de las entradas de capital, la transferencia de tecnología que tenga como resultado la innovación y el aumento de la productividad, el aumento de la producción nacional, la mejora de la calidad, la creación de empleo, la vinculación con etapas anteriores y posteriores y los efectos multiplicadores a través de la obtención de mano de obra local y otros insumos en el país y la transformación de productos y posiblemente un aumento de los suministros de alimentos en el mercado nacional y para la exportación. Sin embargo, estos beneficios no se conseguirán si la inversión resulta en la creación de un enclave de agricultura avanzada en un sistema dual con la agricultura tradicional a pequeña escala y que los pequeños agricultores no pueden imitar. Las condiciones necesarias para que se obtengan esos beneficios indirectos a menudo pueden no darse y, en tal caso, se necesitarían intervenciones mediante las políticas para crearlas.

13. Aunque la información sobre las inversiones internacionales recientes es escasa, hay muchos conocimientos e investigaciones sobre la inversión extranjera directa (IED), más en general, en agricultura. A pesar de las especiales dimensiones económicas y políticas de las adquisiciones de tierras, la experiencia relativa a la IED en general puede proporcionar cierta orientación no sólo sobre los beneficios y los riesgos probables sino también sobre los pros y los contras de diferentes formas de IED. Como ya se ha señalado anteriormente, algunas de las características de la actual oleada de inversión, especialmente en la tierra, son contrarias a las tendencias de la IED en general que parecen favorecer diversos acuerdos contractuales más flexibles en lugar de la adquisición real de activos significativos.

14. Los datos históricos sobre los efectos de la inversión extranjera directa en la agricultura indican que no siempre se materializan los beneficios declarados y revelan problemas debidos a tecnologías de producción muy mecanizadas con efectos limitados de creación de empleo; la dependencia de insumos importados y, por lo tanto, los efectos multiplicadores limitados en los países; el impacto medioambiental adverso de las prácticas de producción, como la contaminación química, la degradación de la tierra y la reducción de los recursos hídricos; y los derechos laborales limitados y las malas condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, también hay pruebas de beneficios a más largo plazo, por ejemplo, derivadas de la mejora de la tecnología, de los proveedores locales, de la calidad de los productos y de las normas sanitarias y fitosanitarias. Al considerar los beneficios o inconvenientes de la IED en la agricultura es importante, por lo tanto, tomar una perspectiva dinámica. Sin embargo, también es importante no pasar por alto las cuestiones de la sostenibilidad y la longevidad de las inversiones, incluidos la posibilidad de salida y el retorno de los flujos de capital.

15. Cuando el país receptor está expuesto a la inseguridad alimentaria se plantean otras cuestiones políticas y éticas. Si bien existe la presunción de que las inversiones incrementarán los suministros alimentarios totales, esto no implica que se incrementará la disponibilidad nacional de los alimentos, especialmente cuando la intención es que los alimentos producidos se exporten al país inversor. Incluso se podría reducir cuando el proyecto de inversión internacional absorbe los recursos de tierras y aguas en detrimento de los pequeños agricultores del país o cuando las inversiones extranjeras hacen aumentar el valor de la tierra. El control de grandes superficies de tierra por parte de otros países también puede plantear cuestiones de interferencia política y de influencia.

III. Opciones y consideraciones relativas a las políticas

16. La inversión internacional debería comportar beneficios para el desarrollo del país receptor que incluyan transferencia de tecnología, creación de empleo y conexiones con etapas anteriores y posteriores de la economía. Sin embargo, estos flujos de beneficios no son automáticos: se debe prestar atención a la formulación de los contratos de inversión y de la selección de modelos comerciales adecuados; son necesarios marcos legislativos y normativos apropiados para asegurarse de que se obtengan beneficios de desarrollo y que se reduzcan al mínimo los riesgos. Sin embargo, la base de información para diseñar e implementar políticas y legislación eficaces es muy débil. Por lo tanto, hay una necesidad urgente de controlar el alcance,

la naturaleza y los efectos de las inversiones internacionales y de catalogar las mejores prácticas respecto del derecho y las políticas para informar mejor tanto a los países receptores como a los inversores. Es necesario un análisis detallado del impacto para evaluar qué políticas y legislación, ya sean nacionales o internacionales, son necesarias y qué medidas específicas son las más apropiadas.

17. Para que la inversión extranjera directa tenga un papel efectivo con vistas a cubrir el déficit de inversión en la agricultura de los países en desarrollo, es necesario conciliar los objetivos de inversión de los inversionistas con las necesidades de inversión de los países en desarrollo. Las prioridades de inversión se tienen que determinar mediante una estrategia de inversión general y coherente y debe procurarse encontrar las medidas más efectivas con el fin de promover la combinación del capital con las oportunidades y las necesidades. Algunos países han creado carteras de proyectos para la inversión internacional: por ejemplo, el Comisionado para la Promoción de la Inversión, de Mauritania, produjo un folleto de propuestas de proyectos con estimaciones de los gastos para la inversión extranjera con información sobre mercados potenciales y rentabilidad prevista.

18. La responsabilidad de atraer inversiones allí donde las necesidades estratégicas sean más grandes y velar por que esas necesidades se cubran recae principalmente en los países receptores. Aparte de las condiciones financieras de la inversión, es necesario considerar, entre otras cosas, la adquisición local de insumos incluyendo la mano de obra, a las normas sociales y medioambientales, los derechos de propiedad y la participación de los interesados directos, la coherencia con las estrategias de seguridad alimentaria, la distribución de los alimentos producidos entre los mercados locales y los de exportación y la distribución de ingresos. Estas cuestiones podrían formar parte de un contrato de inversión entre el inversionista y el gobierno receptor aunque, en la práctica, los contratos de inversión tienden a ser más bien breves y vagos sobre estas cuestiones. Evidentemente, cuando las inversiones se realizan mediante empresas conjuntas que incluyen a gobiernos receptores como socios, los intereses locales se pueden proteger mejor, siempre que el gobierno los reconozca en sus decisiones.

19. El contrato efectivo de inversión es un elemento del marco legal que rodea las inversiones internacionales. El derecho nacional y los acuerdos internacionales de inversión proporcionan el contexto legal para los contratos de inversión, en el que normalmente lo segundo prevalece sobre lo primero. Los contratos de inversión también pueden anular el derecho nacional, especialmente cuando, como ocurre en muchos casos, el derecho nacional no es exhaustivo ni claro en relación con la defensa de los intereses de las partes interesadas locales. En general, el marco jurídico tiende a favorecer al inversionista en lugar de al país receptor y, en particular, a favorecer los derechos de los inversionistas sobre los de las partes interesadas del país receptor. Esto indica la importancia de contratos de inversión fuertes que tengan en cuenta los intereses del país receptor, aunque el margen para lograr tal cosa puede ser limitado cuando los acuerdos internacionales de inversión excluyen los llamados “requisitos de rendimiento”. Es fundamental un derecho nacional claro y exhaustivo.

20. Más allá de los marcos jurídicos y de políticas para reducir al mínimo los riesgos inherentes y producir los máximos beneficios, los países receptores disponen de una variedad de medidas de políticas con el fin de intentar atraer la inversión internacional y dirigirla hacia áreas prioritarias en apoyo de su seguridad alimentaria y de las estrategias de reducción de la pobreza. La provisión de información sobre las necesidades de inversión y las prioridades puede señalar oportunidades a la atención de inversionistas extranjeros, e incentivos como desgravaciones fiscales o iniciativas de financiación locales pueden ayudar a centrar la inversión en áreas prioritarias. Los países inversores pueden utilizar medidas similares para fomentar la inversión en el extranjero.

21. Los países receptores también pueden crear un clima de inversión más seguro a través de políticas e instituciones que reduzcan los costes de las transacciones y que reduzcan los riesgos de la inversión. La asistencia oficial para el desarrollo podría contribuir a su desarrollo. Muchos

países en desarrollo han introducido extensas reformas de las políticas a este respecto en los últimos años al crear entornos jurídicos más estables, al liberalizar las condiciones de entrada y al establecer instituciones de promoción de la inversión para facilitar la inversión extranjera. Muchos han firmado acuerdos internacionales de inversión aunque, como ya se ha señalado anteriormente, los compromisos que pueden implicar tienen que conjugarse con el derecho nacional. Algunos han firmado tratados bilaterales y otros acuerdos y convenciones internacionales para la aplicación de contratos, el arbitraje y la solución de controversias como el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Algunos países como, por ejemplo, Ghana, Mozambique, Senegal y Tanzania, han intentado atraer y facilitar la inversión extranjera a través del establecimiento de organismos y autoridades de inversión que proporcionan una “ventanilla única” para atraer inversiones y dirigir a los inversionistas por los varios procedimientos burocráticos necesarios. En el caso de Tanzania, el Centro de Inversión de Tanzania no sólo facilita la inversión extranjera sino que también identifica y gestiona tierras para la inversión. Sin embargo, la frecuente falta de derechos de propiedad claros, especialmente sobre la tierra, sigue siendo motivo de preocupación para algunos inversionistas internacionales. La falta de una infraestructura adecuada también podría ser un factor disuasorio para algunos inversionistas que puede superarse mediante el desarrollo público de la infraestructura: el Plan Zambiano de Desarrollo de Distritos Agrícolas, por ejemplo, prevé la inversión del Gobierno en la infraestructura básica como las carreteras. Sin embargo, otros inversionistas extranjeros pueden ver la provisión de infraestructura como un componente necesario y esencial de sus inversiones.

22. Las políticas en muchas otras áreas ajenas centradas específicamente en la inversión también son relevantes para gobernar las inversiones internacionales. La política comercial es pertinente cuando los inversionistas piensan exportar los alimentos producidos a sus propios países, ya que esto podría estar reñido con el derecho del país receptor de acuerdo con las reglas de la OMC para imponer medidas de control de las exportaciones en períodos de crisis alimentaria nacional. Algunos países receptores parecen haberse ofrecido a renunciar a sus derechos de acuerdo con las reglas de la OMC y han convenido en no imponer controles sobre las exportaciones incluso en las crisis alimentarias. Los contratos bilaterales de inversión pueden sortear las reglas de la OMC más generales y pueden estar reñidos con los compromisos contraídos en virtud de los acuerdos comerciales regionales. La coherencia con el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC) puede constituir un problema cuando se ofrecen incentivos de inversión.

23. Independientemente del éxito que tengan los países en desarrollo en atraer inversiones extranjeras, no se lograrán efectos positivos en el desarrollo si sus sectores agrícolas no están preparados y en condiciones de sacar provecho del beneficio indirecto de estas inversiones. Debe contarse con medidas apropiadas respecto de las políticas agrícolas y de desarrollo rural nacionales para que la agricultura y los agricultores locales puedan beneficiarse de nuevas tecnologías y para que la economía local pueda responder a las nuevas demandas de insumos y servicios. Las políticas orientadas hacia la inversión extranjera tienen que ser parte esencial de las estrategias globales de desarrollo agrícola y rural.

IV. Justificación de un código de conducta internacional

24. Las recientes adquisiciones de tierras a gran escala por parte de inversionistas extranjeros han suscitado preocupación internacional y son tales los riesgos que se aprecian en estas inversiones que se han hecho llamamientos para que se establezca un código de conducta internacional con el fin de reglamentarlas. A falta de una legislación nacional fuerte y de contratos de inversión equitativos, un código podría destacar los intereses del país receptor pero también podría ser considerado como una guía para inversionistas en materia de inversión socialmente responsable. El interés en el establecimiento de un código de conducta internacional voluntario o de directrices que recalquen la necesidad de transparencia, sostenibilidad, participación de los interesados directos locales y reconocimiento de sus intereses y que destaque las preocupaciones por la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo rural parece recibir un amplio apoyo político.

Un código de conducta de este tipo debería ayudar también a impedir inversiones basadas en relaciones de intercambio desiguales e injustas.

25. La FAO, junto con la UNCTAD, el FIDA y el Banco Mundial, está elaborando este código. Un código de conducta voluntario o directrices basadas en investigaciones detalladas sobre la naturaleza, el alcance y los efectos de la inversión extranjera y las mejores prácticas respecto del derecho y las políticas podrían extraer y condensar las lecciones aprendidas y proporcionar un marco al que podrían hacer referencia los reglamentos nacionales, los acuerdos internacionales de inversión, las iniciativas mundiales respecto de la responsabilidad social de las empresas y los contratos individuales de inversión.

26. Un conjunto mínimo de principios para la inversión agrícola responsable que respete los derechos, los medios de vida y los recursos propuesto por las cuatro organizaciones y que se refleje en un código de conducta o en directrices debería incluir lo siguiente:

- i) *respeto de los derechos sobre la tierra, el agua y otros recursos*: son reconocidos y respetados los derechos existentes sobre la tierra, el agua y otros recursos naturales;
- ii) *seguridad alimentaria y desarrollo rural*: las inversiones no ponen en peligro la seguridad alimentaria ni el desarrollo rural, sino que más bien los refuerzan;
- iii) *transparencia, buena gobernanza y entorno favorable*: los procesos para relacionarse con la inversión en agricultura son transparentes, controlados y aseguran la responsabilidad de todas las partes interesadas;
- iv) *consulta y participación*: todos aquellos afectados considerablemente son consultados, se deja constancia de los acuerdos alcanzados mediante las consultas y estos se aplican;
- v) *viabilidad económica e inversión responsable en la agroindustria*: los proyectos son viables económicamente, respetan el Estado de derecho, reflejan las mejores prácticas de la industria y resultan en un valor compartido durable;
- vi) *sostenibilidad social*: las inversiones generan efectos sociales y distributivos deseables y no incrementan la vulnerabilidad;
- vii) *sostenibilidad medioambiental*: se cuantifica el impacto medioambiental y se toman medidas para apoyar el uso sostenible de los recursos, al tiempo que se reducen al mínimo y se mitigan los efectos negativos.

27. Si bien parece existir amplio apoyo a un código que promulgue estos principios, el acuerdo sobre cómo operar e implementarlo podría resultar más difícil de conseguir. Sin embargo, un código de conducta voluntario o directrices basados en investigaciones detalladas sobre la naturaleza, el alcance y los efectos de la inversión extranjera y las mejores prácticas respecto del derecho y las políticas podrían extraer y condensar las lecciones aprendidas y proporcionar un marco al que podrían hacer referencia los reglamentos nacionales, los acuerdos internacionales de inversión, las iniciativas mundiales respecto de la responsabilidad social de las empresas y los contratos individuales de inversión.

28. La elaboración de un código de conducta voluntario requeriría amplias consultas con todas las partes interesadas, incluidos los gobiernos y otras instituciones nacionales, las organizaciones de agricultores, las ONG, el sector privado y la sociedad civil en general. Este proceso consultivo sería inevitablemente largo, pero sin consultas inclusivas, exhaustivas y eficaces y sin aportaciones apropiadas es improbable que se pueda conseguir y mantener un código internacional de conducta viable. Sin embargo, la experiencia demuestra que el propio proceso de elaboración de códigos o directrices puede ser beneficioso por lo que hace a la promoción de un comportamiento de inversión más responsable.