



# Inversión extranjera directa: ¿un beneficio para todos o más bien una apropiación de la tierra?



## EL DESAFÍO

El aumento reciente del interés por la inversión extranjera en tierras agrícolas ha suscitado considerable preocupación internacional. Efectivamente, se plantean cuestiones económicas, políticas, institucionales, jurídicas y éticas complejas y controvertidas en relación con los derechos de propiedad, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo rural, la tecnología y el acceso a la tierra y el agua. Por otra parte, la falta de inversión en la agricultura durante decenios ha determinado una constante baja productividad y el estancamiento de la producción en muchos países en desarrollo. Esta falta de inversión se ha considerado una de las causas de la reciente crisis alimentaria y de las dificultades con que han tropezado los países en desarrollo para afrontarla. La FAO estima que se necesitan inversiones brutas anuales por valor de 209 000 millones de USD en la agricultura primaria y los servicios posteriores en los países en desarrollo (además de las necesidades de inversión pública en investigación, infraestructuras y redes de seguridad) para satisfacer las necesidades mundiales de alimentos en 2050. La capacidad de los países en desarrollo para subsanar estas deficiencias es limitada. La proporción del gasto público correspondiente a la agricultura en los países en desarrollo ha descendido aproximadamente al 7 % y a un nivel incluso más bajo en África, mientras que el porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a este sector se ha reducido al limitado valor del 3,8 % en 2006. Los préstamos de los bancos comerciales destinados a la agricultura en los países en desarrollo se han reducido también a menos del 10 por ciento en el África subsahariana y los préstamos en el sector de

las microfinanzas, si bien son indispensables, no han resultado suficientes para las necesidades de inversión agrícola. Aunque los fondos de inversión privados destinados a la agricultura africana constituyen una novedad interesante de los últimos tiempos, el volumen efectivo de estas inversiones es aún reducido. Dadas las limitaciones de las fuentes alternativas de financiación de la inversión, la inversión extranjera directa en la agricultura de los países en desarrollo podría aportar una contribución importante para colmar el déficit de inversión y los objetivos de erradicación del hambre y la pobreza. La cuestión no es, pues, si la inversión extranjera directa debería contribuir o no a satisfacer las necesidades de inversión, sino cómo pueden mejorarse sus efectos para obtener los mayores beneficios posibles y reducir al mínimo los riesgos inherentes para todos los participantes. Para responder a esta pregunta es necesario entender lo que está sucediendo en la inversión extranjera y por qué.

### ¿QUÉ SABEMOS ACERCA DE LAS RECIENTES INVERSIONES EXTRANJERAS EN LA AGRICULTURA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

Desafortunadamente, no existen datos detallados sobre el alcance, la naturaleza y los efectos de estas inversiones: las estadísticas de inversión internacionales son demasiado globales y poco divulgan quienes se ocupan de casos específicos. Gran parte de la información es anecdótica, probablemente exagerada y difícil de verificar. No obstante, la limitada información disponible permite formular varias observaciones.

- ▶ La inversión extranjera directa (IED) en la agricultura de los países en desarrollo ha aumentado al parece en los dos últimos años, si bien el número de proyectos

efectivamente ejecutados es inferior al número planificado o indicado en los medios de comunicación. Las reservas de IED en el sector agrícola en 2007 ascendían a unos 32 000 millones de USD, cuatro veces más que las de 1990.

- ▶ Las entradas de IED en la agricultura habían ascendido a más de 3 000 millones de USD anuales para 2007, en comparación con 1 000 millones de USD en 2000. Dichas entradas se elevan a 7 000 millones de USD en 2007 si se incluyen los alimentos y las bebidas.
- ▶ La modalidad principal de las recientes inversiones es la compra o el arrendamiento a largo plazo de tierras agrícolas para la producción de alimentos. Se calcula que la superficie de tierras adquiridas en África por intereses extranjeros en los tres últimos años ha alcanzado hasta los 20 millones de hectáreas.
- ▶ Los principales inversores actuales son los Estados del Golfo, pero también China y Corea del Sur. Los principales destinos de la inversión reciente son los países africanos, pero también se registran inversiones en el sureste asiático y América del Sur.
- ▶ Los inversores pertenecen principalmente al sector privado, pero también los gobiernos y los fondos soberanos de riqueza participan en el suministro de financiación y otros apoyos a los inversionistas privados o invierten directamente.
- ▶ Los inversionistas del sector privado son a menudo compañías de inversión o de control en lugar de especialistas agroalimentarios, lo que significa que es necesario adquirir los conocimientos técnicos necesarios para

administrar complejas inversiones agrícolas en gran escala.

- ▶ En los países receptores son los gobiernos quienes participan en la negociación de acuerdos de inversión.
- ▶ Las inversiones actuales difieren del modelo reciente de inversión extranjera directa en varios aspectos: son de búsqueda de recursos (tierra y agua) en lugar de búsqueda de mercados; miran a la producción de alimentos básicos, incluso para la alimentación animal, para la repatriación más que a la producción de cultivos tropicales para la exportación comercial; presupone la adquisición de tierras y la producción efectiva en lugar de formas más flexibles de empresa conjunta.

## CUESTIONES FUNDAMENTALES

### ¿POR QUÉ LA INVERSIÓN EXTRANJERA?

Un factor básico que ha impulsado el reciente aumento de las inversiones y que tal vez lo diferencia del funcionamiento normal de las inversiones extranjeras, es la seguridad alimentaria. Esta variación refleja un temor que deriva de los recientes elevados precios de

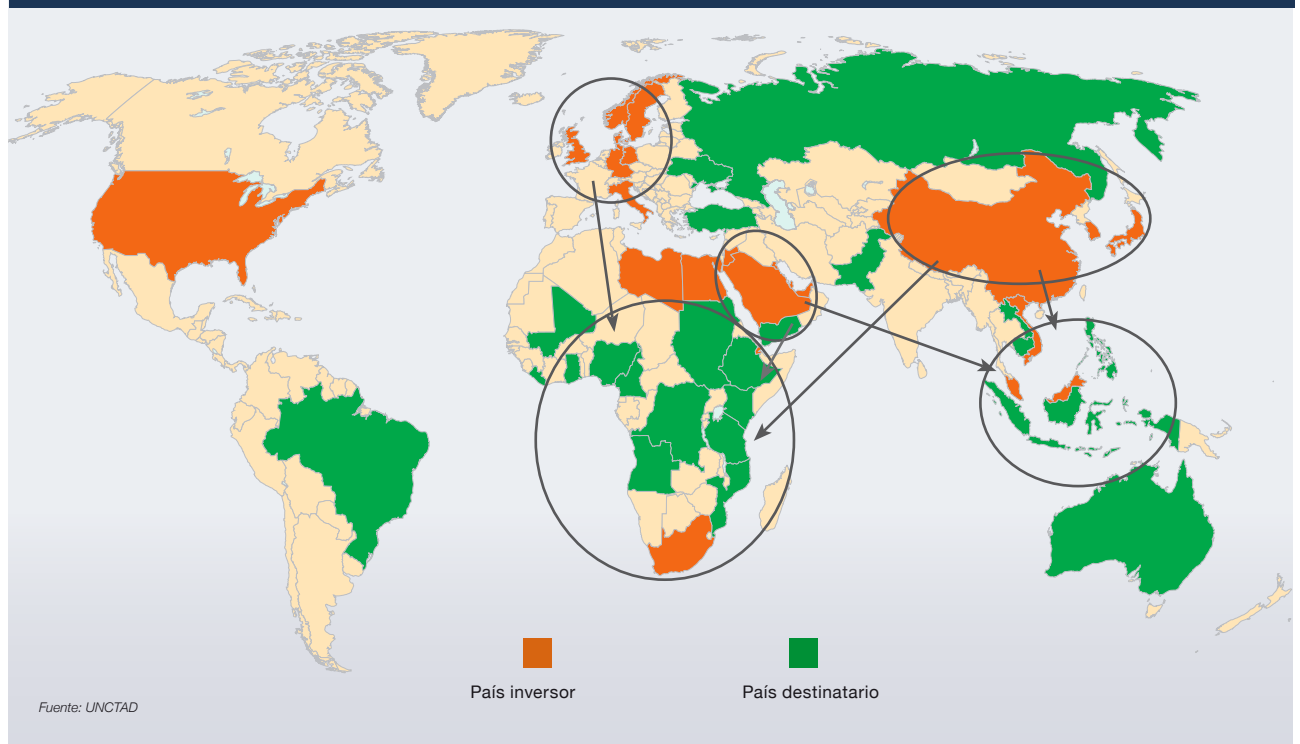
los alimentos y los trastornos que las políticas han inducido en los suministros, sobre todo los efectos de los controles de la exportación, es decir, que la dependencia de los mercados mundiales de suministros alimentarios es cuestionable. Para los países que se enfrentan con un empeoramiento de las limitaciones de tierras y aguas, pero con el crecimiento demográfico, de los ingresos y la urbanización y, en consecuencia, dependen cada vez más de los alimentos importados, estos temores han provocado una reevaluación considerable de sus estrategias de seguridad alimentaria. Invertir en la producción de alimentos en países donde no se registran limitaciones internas de tierras, de agua y de mano de obra se considera una respuesta estratégica viable. Estas condiciones ofrecen oportunidades de inversión al sector privado que los gobiernos se han mostrado dispuestos a apoyar. Algunos países en desarrollo están haciendo esfuerzos enormes para atraer y facilitar la inversión extranjera en sus sectores agrícolas. Para ellos, la inversión extranjera directa representa un factor potencialmente importante que contribuye a colmar el déficit de inversión y a estimular el crecimiento económico nacional. Sin embargo, no está claro en qué medida estas inversiones miran a satisfacer sus necesidades de inversión efectivas. Al parecer, son escasos los

beneficios financieros que reciben los países destinatarios de las transferencias de bienes, pero las inversiones extranjeras se consideran factores que pueden proporcionar beneficios para el desarrollo a través, por ejemplo, de la transferencia de tecnología, la creación de empleo, la generación de ingresos y el desarrollo de infraestructuras. La incógnita de si estos beneficios de desarrollo potenciales se realizarán o no efectivamente es motivo de gran preocupación.

### LA “APROPIACIÓN DE LA TIERRA”

El fenómeno tan publicitado de la “apropiación de la tierra” que consiste en la compra o el arrendamiento de tierras agrícolas en los países en desarrollo para la producción de alimentos es tan sólo una forma de inversión y seguramente la forma que menos probablemente aportará importantes beneficios de desarrollo para el país receptor. Algunos países están buscando inversiones extranjeras para explotar el “excedente” de tierras actualmente no utilizadas o infrautilizadas. Una de las razones por las que no es posible utilizar la tierra en todo su potencial es que las inversiones en infraestructuras necesarias para ponerla en producción son de tal envergadura que superan la capacidad de recursos presupuestarios del país. Las

Figura 1: Inversor y regiones o países destinatarios en la inversión en tierras para fines agrícolas, 2006-2009

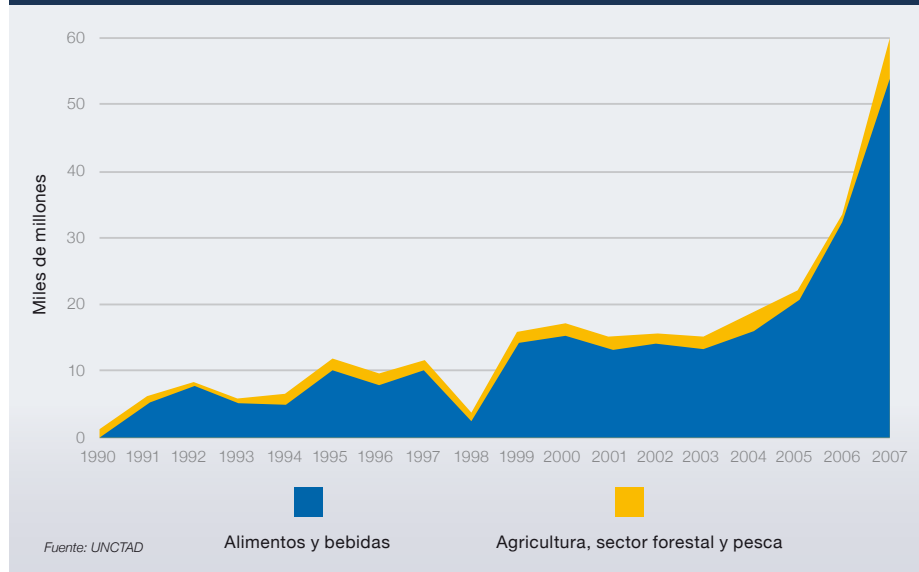


inversiones internacionales podrían aportar esas inversiones infraestructurales tan necesarias de las que pueden beneficiarse todos. No obstante, la venta, el arrendamiento o la facilitación del acceso en condiciones de favor a la tierra plantea la pregunta de cómo se utilizaba anteriormente la tierra en cuestión, por quién y en qué condiciones de tenencia. En muchos casos, la situación no resulta clara, debido a unos derechos de propiedad mal definidos, con derechos no oficiales sobre las tierras basados en la tradición y la cultura local. Si bien muchas tierras en el África subsahariana no pueden utilizarse actualmente en todo su potencial, al parecer, esto no quiere decir en general que tal "excedente" de tierras no se utilice, ocupe o reivindiquen de hecho. Para poder explotarlas en virtud de las nuevas inversiones es necesario conciliar posibles diferentes reivindicaciones. El cambio de uso y el acceso pueden determinar efectos potencialmente negativos en la seguridad alimentaria local y plantear complejas cuestiones económicas, sociales y culturales. Tales dificultades requieren que al menos se consulte con los titulares de los derechos tradicionales sobre las tierras, y se favorezcan mecanismos alternativos mutuos para las inversiones.

## ALTERNATIVAS A LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS

No resulta claro que la adquisición de tierras sea necesaria o conveniente incluso para los inversores. La adquisición de tierras no proporciona necesariamente la inmunidad al riesgo soberano y puede provocar conflictos políticos, sociales y económicos. Otras formas de inversión, tales como la agricultura por contrata y los sistemas de subcontratación pueden ofrecer igual seguridad de suministro. Es interesante observar que en otros contextos, la coordinación vertical tiende a basarse mucho más en tales acuerdos no equitativos que en la adquisición tradicional de las fases iniciales o posteriores. Un ejemplo claro es el desarrollo de la producción hortícola de África oriental para la exportación por las cadenas de supermercados europeos. Tales acuerdos más flexibles pueden ser más favorables para los intereses del país receptor. No obstante, también en este caso es probable que se planteen cuestiones de compatibilidad de las necesidades de los inversores con la agricultura en pequeña escala, y ello a su vez plantea interrogantes sobre el potencial de reducción de la pobreza.

**Figura 2: La IED en agricultura, alimentos y bebidas 1990-2007, miles de millones de USD**



No obstante, las empresas conjuntas podrían ofrecer más beneficios indirectos para los pequeños agricultores del país receptor. Con arreglo a la agricultura por contrata o los sistemas de subcontratación, se pueden ofrecer a los pequeños productores insumos como crédito, asesoramiento técnico y un mercado garantizado, aunque tengan que sacrificar un poco de libertad de elección sobre los productos que han de cultivarse. Se pueden adoptar también modelos mixtos, con inversiones en una empresa central de producción en gran escala, pero involucrando también a productores en régimen de subcontrata para complementar la producción. La decisión de cuál es el modelo de negocio más adecuado dependerá de las circunstancias concretas y de los productos en cuestión.

## ¿QUÉ BENEFICIOS DE DESARROLLO SE OBTIENEN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA?

La cuestión fundamental es hasta qué punto los beneficios de las inversiones extranjeras se difunden en el sector nacional en una relación sinérgica y catalizadora con los sistemas de producción de pequeños propietarios existentes. De las entradas de capital y la transferencia de tecnología deberían derivarse beneficios que den lugar a la innovación y el aumento de la productividad, el potenciamiento de la producción nacional, la mejora de la calidad, la creación de empleo, los vínculos y efectos multiplicadores hacia adelante y hacia atrás a través de fuentes

locales de mano de obra y otros insumos y la elaboración de los productos y posiblemente el aumento de los suministros alimentarios para el mercado interno y para la exportación. No obstante, estos beneficios no podrán circular si la inversión da lugar a la creación de un enclave de agricultura avanzada en un sistema dual con la agricultura tradicional en pequeña escala, que los pequeños agricultores no pueden emular. Los datos históricos sobre los efectos de la inversión extranjera directa en la agricultura indican que los beneficios reivindicados o buscados no siempre se materializan y originan una serie de factores como las preocupaciones sobre tecnologías de producción altamente mecanizadas con limitados efectos de creación de empleo; la dependencia de los insumos importados y los consiguientes limitados efectos multiplicadores internos; los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente derivados de las prácticas de producción, tales como la contaminación química, la degradación de la tierra y el agotamiento de los recursos hídricos; así como limitados derechos laborales y malas condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, sin embargo, hay también datos de beneficios a más largo plazo en términos, por ejemplo, de mejora de la tecnología, potenciamiento de los proveedores locales, mejores sistemas de comercialización, mejora de la calidad de los productos, y normas sanitarias y fitosanitarias.

Se plantean preocupaciones políticas, sociales y éticas adicionales en los países receptores que experimentan situaciones

de inseguridad alimentaria. Si bien se presume que las inversiones aumentarán los suministros totales de alimentos, ello no implica que aumente la disponibilidad nacional de alimentos, especialmente cuando los alimentos producidos se exportan al país inversor. Podría incluso disminuir cuando la tierra y los recursos hídricos son requisados por el proyecto de inversión internacional en detrimento de los pequeños productores nacionales. Un amplio control de la tierra por otros países puede plantear también problemas de interferencia e influencia política.

### CÓDIGO DE CONDUCTA

Los temores de que en los contratos de inversión y los acuerdos internacionales de inversión no se haga hincapié en las preocupaciones locales, que las inversiones extranjeras en la adquisición de tierras no siempre conduzcan a beneficios locales de desarrollo a largo plazo y que las leyes internas no sean adecuadas han llevado a solicitar un código internacional de conducta o directrices para promover la inversión responsable en la agricultura. De hecho, muchos países carecen de los mecanismos jurídicos o de procedimiento para proteger los derechos locales y tener en cuenta los intereses, los medios de vida y el bienestar locales.

La FAO, la UNCTAD, el FIDA y el Banco Mundial están colaborando para elaborar un código de conducta voluntario en el que se subraye la necesidad de transparencia, previsibilidad, sostenibilidad y participación de las partes interesadas, incluidas las preocupaciones de seguridad alimentaria y desarrollo rural nacionales. Dicho código de conducta, basado en la investigación conjunta detallada sobre la naturaleza, el alcance y la repercusión de la inversión extranjera y en las mejores prácticas en materia de derecho y de

políticas, podría proporcionar un marco al que podrían remitirse los reglamentos nacionales, los acuerdos de inversión internacionales, las iniciativas mundiales de responsabilidad social y los contratos de inversión individuales.

La FAO está elaborando también directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales en colaboración con otras organizaciones internacionales, incluidas Naciones Unidas-Hábitat y el Banco Mundial. La justificación de un código de conducta incluye las consideraciones de que: la inversión extranjera ofrece un gran potencial para ayudar a satisfacer las necesidades de inversión de los países en desarrollo y proporcionarles beneficios de desarrollo a largo plazo más amplios; se ha suscitado la preocupación internacional sobre los efectos de las recientes adquisiciones y arrendamiento en gran escala de tierras por extranjeros en los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria; se teme que en los contratos de inversión y los acuerdos internacionales de inversión tal vez no se tengan suficientemente en cuenta las preocupaciones locales, y que a veces la legislación nacional no ofrezca salvaguardias suficientes; y las directrices internacionales podrían promover inversiones agrícolas responsables que puedan beneficiar a todas las partes interesadas.

## PREGUNTAS PARA EL EXAMEN DE LAS POLÍTICAS

### PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO:

- ▶ ¿Qué políticas y marcos jurídicos se necesitan para maximizar los beneficios, en particular para las poblaciones locales?

- ▶ ¿Cómo pueden alentarse inversiones de entrada? ¿Cómo puede crearse un sector nacional receptivo?
- ▶ ¿Cómo puede crearse un clima de inversión positivo?
- ▶ ¿Cómo puede lograrse la coherencia entre la iniciativa de alentar la inversión de entrada y las estrategias de seguridad alimentaria y desarrollo rural existentes?
- ▶ ¿Qué salvaguardias se requieren en relación con los derechos de utilización de las tierras y la participación y compensación de las partes interesadas?

### PARA LOS INVERSORES:

- ▶ ¿Por qué centrar la atención en la adquisición? ¿Qué alternativas a la inversión existen?
- ▶ ¿Cómo puede alentarse la inversión de salida? ¿Qué información e incentivos se requieren?
- ▶ ¿Cómo puede movilizarse la financiación del sector privado?
- ▶ ¿Qué tipo de código nacional de conducta se necesita?

### PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL:

- ▶ ¿Cómo pueden elaborarse programas de inversión que satisfagan las necesidades de inversión: adecuando el capital a las oportunidades?
- ▶ ¿Existe la necesidad de un mecanismo internacional que comprenda los acuerdos de inversión y de solución de controversias?
- ▶ ¿Cómo pueden incorporarse en el proceso las iniciativas institucionales mundiales de responsabilidad social?

#### Para información adicional:



Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria  
Roma 16-18 de noviembre 2009

#### Secretaría de la CMSA

Oficina del Subdirector General  
Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

Tel: (+39) 06 570 53101

Fax: (+39) 06 570 56172

Correo electrónico: wsfs2009-secretariat@fao.org

