

La fiebre mundial por la **TIERRA**

Rabah Arezki, Klaus Deininger y Harris Selod

Los inversionistas extranjeros compran tierras en los países en desarrollo

EL FUERTE aumento de los precios mundiales de los alimentos en 2007-08 provocó una avalancha de adquisiciones transfronterizas de tierras por fondos soberanos de inversión, fondos de capital privado, productores agrícolas y otros representantes clave de la industria agroalimentaria, impulsada por la desconfianza en los mercados internacionales de alimentos, la preocupación por la estabilidad política y la especulación sobre la demanda de alimentos en el futuro.

Se estima que existen en el mundo 445 millones de hectáreas de tierras no cultivadas y disponibles para la agricultura, frente a aproximadamente 1.500 millones de hectáreas ya cultivadas (Deininger *et al.*, 2011). Alrededor de 201 millones de hectáreas se encuentran en África, 123 millones en América Latina y 52 millones en Europa oriental.

Si bien los precios de las materias primas pronto retornaron a niveles más moderados después del fuerte repunte en 2007-08, persistió el interés de los inversionistas por la tierra.

Entre 1961 y 2007, se abrió a la producción agrícola un promedio anual de 4,1 millones hectáreas de tierras, de las cuales 1,8 millones se abrieron en África. Solo en 2009 los tratos cerrados o en proceso de negociación

comprendieron por lo menos 56,6 millones de hectáreas, de las cuales la mayor parte se encuentran en África, donde los tratos representaron un total de 39,7 millones hectáreas, más que las superficies cultivadas combinadas de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, los Países Bajos y Suiza.

El negocio agrícola se caracteriza por largos períodos entre la inversión y la producción con márgenes bajos y se ve complicado por la imprevisión de las condiciones meteorológicas y microclimáticas. Los pequeños agricultores en todo el mundo han aprendido a convivir con estas dificultades, pero en muchos países en desarrollo su capacidad de hacerlo se ve afectada por el bajo nivel de gasto público en tecnología e infraestructura y por instituciones inadecuadas. Por lo tanto, algunos analistas consideran estas compras transnacionales una oportunidad para superar varias décadas de falta de inversión en el sector agrícola de los países en desarrollo, crear empleos y aportar tecnología innovadora al sector agrícola local. Otros, en cambio, denuncian estas inversiones transnacionales porque constituyen “acaparamientos de tierras”, que no tienen en cuenta los derechos locales, obtienen beneficios a corto plazo a expensas de la sostenibilidad medioambiental a largo plazo, hacen caso omiso de las normas sociales y fomentan la corrupción a gran escala. En Madagascar el gobierno cayó en 2009 después de que la prensa indicara que este tenía la intención de transferir gratuitamente 1,3 millones de hectáreas a una compañía surcoreana. En nuestro estudio analizamos los factores que explican las grandes adquisiciones transnacionales. Este es un primer paso esencial en la evaluación de los posibles efectos a largo plazo de estas inversiones y la identificación de cómo los gobiernos pueden responder, a través de las políticas y la regulación, para utilizar las adquisiciones de tierras de una forma que fomente el desarrollo económico a largo plazo y reduzca la pobreza.

Visión histórica

Las grandes adquisiciones transnacionales de tierras se remontan por lo menos a varios siglos, a la época de las conquistas y la expansión colonial. Pero a menudo solo una pequeña parte de la tierra adquirida se destinaba a usos productivos; el resto se mantenía sin cultivar, negándole oportunidades a la población local (Binswanger, Deininger y Feder, 1995). De hecho, muchas de estas iniciativas sobrevivieron solo porque se beneficiaron de los subsidios y distorsiones en las tierras, la mano de obra (a menudo esclavos) y los mercados de capital.

Estas distorsiones con frecuencia eran difíciles de eliminar y afectaron a los resultados económicos y sociales durante décadas y a veces siglos (Banerjee e Iyer, 2005). Las posteriores olas de adquisiciones de grandes extensiones de tierra fueron impulsadas por cambios en el costo del transporte, como los relacionados con el barco de vapor y la refrigeración, o cambios en la tecnología, que convirtieron las tierras económicamente inviables en viables.

¿Granjas grandes o pequeñas?

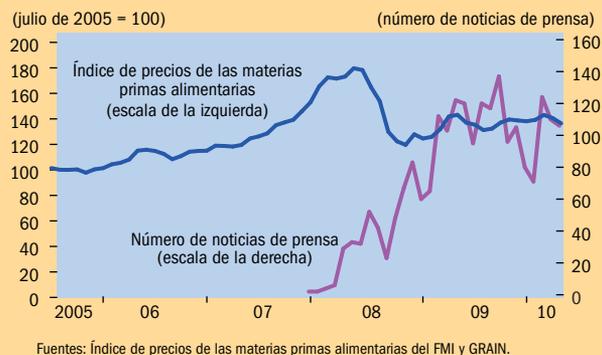
El análisis de los tratos sobre tierras a gran escala está relacionado con varios aspectos esenciales del desarrollo, como qué tipo de estructura de producción agrícola usa de manera más eficiente los recursos existentes y, por lo tanto, contribuye al desarrollo global. Por ejemplo, los propietarios autónomos suelen estar más motivados para ajustarse a las microvariaciones del clima y la estacionalidad porque comprenden mejor los beneficios derivados de sus operaciones. Las granjas familiares, en lugar de las grandes empresas operadas por mano de obra contratada, han sido las explotaciones más competitivas del mundo, incluso en los países desarrollados como Estados Unidos. Estas granjas han contribuido a reducir la pobreza en una amplia gama de casos (Lipton, 2009). Por otra parte, si bien algunas granjas familiares pueden ser muy grandes, los inversionistas suelen tener por objetivo acumular extensiones de tierra mucho mayores que las que pueden ser operadas por una familia. ¿Podría esta estrategia de grandes granjas ser viable en África subsahariana, donde la tierra es más abundante, como algunos sugieren (Collier, 2008)? ¿Qué indica la aparente competitividad exportadora de las meggranjas en América Latina y Europa oriental durante la crisis alimentaria mundial de 2007-08 acerca de la estructura óptima de una granja?

Se ha observado que estas grandes extensiones de tierra no son necesariamente eficientes. No obstante, la reciente aparición de grandes granjas se explica por los avances tecnológicos en la reproducción de cultivos, las técnicas de cultivo y la tecnología de la información que facilitan la supervisión de la mano de obra (Deininger y Byerlee, de próxima publicación). De hecho, estos avances podrían reducir los problemas asociados tradicionalmente con las grandes operaciones agrícolas y aumentar los beneficios derivados de la integración vertical a lo largo de la cadena de valor desde la plantación hasta la producción de alimentos. En algunos casos como Argentina, las sociedades de gestión eficientes que están bien integradas en la cadena de valor pueden arrendar tierras de agricultores a precios superiores a los que estos obtendrían si ellos mismos cultivaran la tierra.

Pero no todos los avances favorecen a las grandes granjas. Muchas innovaciones tecnológicas no están especialmente orientadas a favor de una extensión determinada. La tecnología de la información, por ejemplo, que puede utilizarse para controlar mejor una granja grande, también puede ser utilizada por los pequeños granjeros para coordinar sus esfuerzos. Además, a menudo surgen unidades de

La fiebre por comprar

El repunte de los precios de los alimentos en 2008 generó un auge de noticias de prensa sobre grandes adquisiciones transnacionales de tierras que no se moderaron cuando se redujeron los precios.



producción muy grandes porque pueden superar las imperfecciones del mercado (acceso al financiamiento), la falta de bienes públicos (infraestructura, educación o tecnología), y una gestión de gobierno deficiente mejor que las pequeñas. Pero, en un entorno competitivo y transparente en el que la prestación de servicios públicos es eficaz, las granjas mucho más pequeñas podrían prevalecer. De hecho, la evidencia anecdótica indica que, en muchos casos, las granjas son muy grandes, no por las ventajas inherentes de la tecnología, sino por la capacidad superior de los grandes operadores para contrarrestar las imperfecciones del mercado.

Investigación del fenómeno

Para tener una idea global de la reciente demanda de adquisición de tierras a gran escala examinamos las noticias de prensa porque es difícil obtener datos coherentes de fuentes oficiales. La muestra se basa en los artículos publicados entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de agosto de 2009, compilados por la organización no gubernamental GRAIN, que presenta los datos en su sitio en Internet "Food Crisis and the Global Land Grab" (véase GRAIN). En el sitio se registran sistemáticamente las noticias de prensa sobre adquisiciones de tierras a gran escala en todo el mundo, un enfoque que probablemente limitará los posibles sesgos. No obstante, hemos comparado estos datos con la información proveniente del Banco Mundial sobre varios países (Deininger *et al.*, 2011). El gráfico muestra que la demanda de grandes adquisiciones transnacionales de tierras aumentó drásticamente después del auge de precios de los alimentos en 2007-08 y continuó posteriormente.

En nuestro estudio, preparamos una base mundial de datos con información a nivel de los países sobre la demanda externa de tierras y los proyectos documentados en los informes de prensa nacionales e internacionales. Complementamos esta base con evaluaciones por países sobre la extensión de tierras potencialmente viables y otras variables pertinentes. Utilizamos después las relaciones bilaterales de inversión incluidas en la base de datos para identificar los factores determinantes de la adquisición extranjera de tierras, entre los cuales se espera que la disponibilidad de tierras y el potencial para la producción agrícola en los países de destino sean factores clave.

Potencial ecológico

El atractivo de un país como destino para las nuevas inversiones en grandes explotaciones agrícolas depende de la disponibilidad y el fácil acceso a tierras no cultivadas con potencial agrícola que puedan desarrollarse sin consecuencias medioambientales negativas. Por lo tanto, es necesario hallar un indicador para evaluar la potencial idoneidad agroecológica de las tierras en comparación con su uso actual. Las tentativas anteriores para calcular la extensión de tierras potencialmente viables para la agricultura adolecían de limitaciones técnicas y conceptuales. Si las tierras potencialmente viables están cubiertas de bosques o en ellas viven comunidades tradicionales, gran parte de lo que podría ser viable para la agricultura podría al mismo tiempo generar beneficios sociales y medioambientales cuya pérdida afectaría considerablemente la conveniencia económica de la inversión.

Para establecer un parámetro de referencia sobre el potencial de una zona que tenga en cuenta estos factores, primero dividimos la tierra en aproximadamente 2,5 millones de celdas. Después utilizamos la información climática y biofísica (incluida la calidad del suelo) para calcular la producción potencial máxima de las principales materias primas agrícolas en unas condiciones agroecológicas determinadas (por ejemplo, sin irrigación) para cada celda (Fisher y Shah, 2011). Al superponer estas capas de información sobre el uso actual de las tierras y la densidad demográfica podemos excluir las zonas ya utilizadas para la agricultura, así como los bosques, las zonas protegidas y las que tienen un umbral de población superior al máximo previsto. De esta forma, obtenemos un indicador de la superficie agrícola potencialmente viable de los países. Al valorar esta información a los precios del mercado mundial podemos determinar la opción de cultivo "óptima" y el valor neto de la producción que puede obtenerse de dicho cultivo. Véanse en el mapa los valores de producción resultantes, no ajustados por los costos de transporte.

Por qué los inversionistas extranjeros quieren tierras

El uso de estos y de una amplia gama de otros indicadores para analizar los factores determinantes de los tratos bilaterales sobre tierras sugiere, como cabe esperar, que el atractivo de un país para los inversionistas está directamente correlacionado con la disponibilidad de grandes extensiones de tierras no cultivadas con el potencial de generar una producción significativa. Por ejemplo, un incremento del 10% de las tierras potencialmente cultivables en el país anfitrión incrementaría el número de proyectos en ese país en aproximadamente 5%, si no varía ningún otro factor.

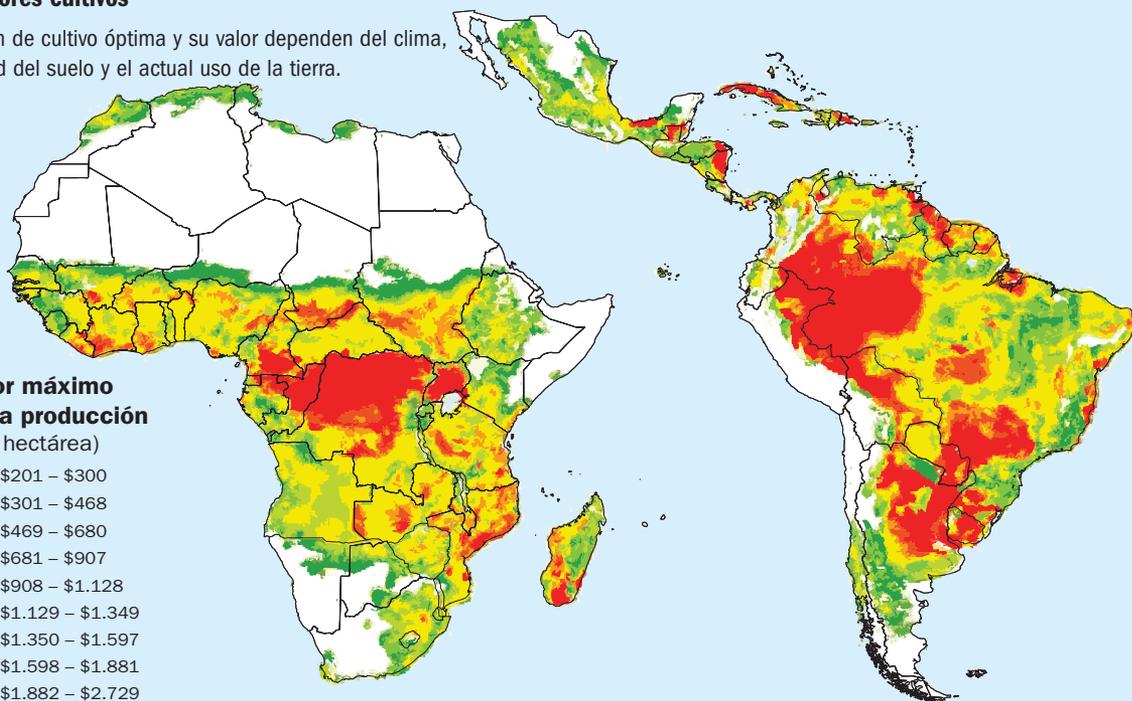
Pero al comparar los rendimientos potenciales con los obtenidos actualmente con las tierras cultivadas también se observa que la posibilidad de aumentar la productividad en estas tierras es inmensa. En África, por ejemplo, ninguno de los países que interesan a los grandes inversionistas alcanza el 25% de su rendimiento potencial, lo que sugiere que podrían obtenerse enormes ganancias de las inversiones orientadas a mejorar la productividad de los pequeños agricultores sobre las tierras que ya cultivan, en lugar de la costosa expansión en tierras no cultivadas. En este sentido, nuestros resultados indican que los países con bajos rendimientos que tienen potencial para ponerse rápidamente al nivel del resto de los países son atractivos para los inversionistas interesados en la adquisición de tierras. Una estrategia para atraer inversiones agrícolas que cubran estas brechas y permitan a los agricultores locales prosperar puede reportar cuantiosos beneficios, siempre que se respeten los derechos comunitarios y los inversionistas paguen un precio justo por las tierras. Sin embargo, traducir el potencial en una actividad agrícola eficiente no es fácil, en parte porque para cerrar las brechas de rendimiento en muchos casos se requiere respaldo del gobierno, por ejemplo, en el ámbito de la tecnología, las instituciones y la infraestructura, además de los esfuerzos realizados por los inversionistas privados.

Los mejores cultivos

La opción de cultivo óptima y su valor dependen del clima, la calidad del suelo y el actual uso de la tierra.

Valor máximo de la producción (por hectárea)

■	\$201 – \$300
■	\$301 – \$468
■	\$469 – \$680
■	\$681 – \$907
■	\$908 – \$1.128
■	\$1.129 – \$1.349
■	\$1.350 – \$1.597
■	\$1.598 – \$1.881
■	\$1.882 – \$2.729



Fuente: Fischer y Shah (2011).

Gestión de gobierno de la tierra

Cada vez es mayor la evidencia de que la abundancia de recursos puede contribuir al crecimiento y la reducción de la pobreza solo si las instituciones están bien gestionadas (Mehlum, Moene y Torvik, 2006). De lo contrario, algunos descubrimientos de petróleo, minerales o diamantes a menudo dan lugar a la “maldición de los recursos” caracterizada por la corrupción y la polarización social —o incluso la violencia— en lugar de un desarrollo de amplia base. En general, el respeto de los derechos de propiedad y el establecimiento de procesos transparentes para garantizar la legitimidad de los proyectos y de un marco jurídico para exigir el cumplimiento de los derechos se consideran condiciones esenciales para atraer inversión extranjera directa.

Pero, sorprendentemente, nuestro análisis econométrico demuestra lo contrario. Los países con una gestión de gobierno de las tierras deficiente (según la base de datos de perfiles institucionales; véase de Crombrughe *et al.*, 2009) son más atractivos para los inversionistas, por lo menos si se considera el número de inversiones relacionadas con la tierra. Una explicación posible es que es más fácil obtener tierras rápidamente y a bajo costo en aquellos países donde la protección de los derechos de la tierra es deficiente. Sin embargo, existe el peligro de que la viabilidad económica y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones se vean comprometidas, y estos tratos pueden ser perjudiciales para los gobiernos anfitriones que hayan transferido tierras por debajo de su valor razonable.

Es necesario adoptar medidas para incrementar la transparencia de cada inversión y establecer una gestión de gobierno de la tierra más eficaz en los países destinatarios.

Esta conclusión, que coincide con las preocupaciones planteadas por los sectores de la sociedad civil, sugiere que existe el riesgo de que estas inversiones no beneficien a la población local. Es necesario adoptar medidas para incrementar la transparencia de cada inversión y establecer una gestión de gobierno de la tierra más eficaz en los países destinatarios a fin de reducir los riesgos económicos y sociales. A largo plazo, la gestión de gobierno eficaz, incluida la supervisión independiente de las inversiones, puede ser un factor que determine la capacidad y la competitividad de los países para atraer inversiones agrícolas adecuadas.

De cara al futuro

El renovado interés por la adquisición de tierras a gran escala en los países en desarrollo brinda a estos países la oportunidad de superar la falta de inversiones en el sector agrícola durante décadas, crear empleo y fomentar la transferencia de tecnología. Al mismo tiempo el aparente atractivo de los países anfitriones con una gestión de gobierno deficiente acentúa los riesgos asociados y parece indicar que los marcos regulatorios y de política serán esenciales para la realización de este potencial.

Dada la preocupación por los posibles efectos negativos de las inversiones a gran escala, varios países, como Argentina, Brasil y

Ucrania, han elaborado proyectos de ley para limitar las compras realizadas por extranjeros. Si estos pueden utilizar a nacionales como intermediarios, estas medidas no son suficientes para abordar las cuestiones fundamentales y pueden agravar los desafíos de la gestión de gobierno limitando la competencia. Una respuesta de política más adecuada sería centrar los esfuerzos en mejorar la gestión de gobierno reconociendo los derechos locales y educando a la población local respecto al valor de la tierra, sus derechos legales y cómo ejercerlos. Las condiciones de las transferencias de tierras deben ser bien conocidas y comprendidas, y deben ajustarse a las salvaguardias sociales y medioambientales básicas; y debe supervisarse su cumplimiento. Muchos países han declarado una moratoria a las adquisiciones de tierras por extranjeros hasta que se establezcan estas salvaguardias. Además, dada la magnitud de este fenómeno y los peligros que plantea, se requiere un esfuerzo a escala mundial para documentar las inversiones transnacionales en coordinación con las autoridades nacionales. Este esfuerzo —que deberá ser liderado por una institución multilateral adecuada— también podría sentar las bases empíricas para comprender mejor y regular este nuevo fenómeno en expansión. ■

Rabah Arezki es Economista en el Instituto del FMI; Klaus Deininger y Harris Selod son, respectivamente, Economista Jefe y Economista Principal del Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial.

Este estudio se basa en el documento de trabajo del FMI “What Drives the Global Land Rush?”, de Rabah Arezki, Klaus Deininger y Harris Selod.

Referencias:

Banerjee, Abhijit, y Lakshmi Iyer, 2005, “History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India”, *American Economic Review*, vol. 95, No. 4, págs. 1190–213.

Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder, 1995, “Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations”, en *Handbook of Development Economics*, Hollis Chenery y T.B. Srinivasan, compiladores (Ámsterdam: Elsevier), págs. 2659–772.

Collier, Paul, 2008, “The Politics of Hunger: How Illusion and Greed Fan the Food Crisis”, *Foreign Affairs*, vol. 87, No. 6, págs. 67–79.

Deininger, Klaus, y Derek Byerlee, 2011, “The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries: Do They Have a Future?”, *World Development*, vol. 40, No. 4, págs. 701–14.

———, Jonathan Lindsay, Andrew Norton, Harris Selod y Mercedes Stickler, 2011, “Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?”, *Agriculture and Rural Development (Washington: Banco Mundial)*.

de Crombrughe, Denis, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia y Adam Szirmai, 2009, *Institutional Profiles Database III*.

Fischer, Günthe, y Mahendra Shah, 2011, “Farmland Investments and Food Security”, informe inédito preparado en el marco de un estudio conjunto del Banco Mundial y el IIASA, Lessons for the large-scale acquisition of land from a global analysis of land use (Washington).

GRAIN, www.grain.org; *Food Crisis and the Global Land Grab*. Disponible en www.farmlandgrab.org

Lipton, Michael, 2009, *Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs* (Nueva York: Routledge).

Mehlum, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik, 2006, “Institutions and the Resource Curse”, *Economic Journal*, vol. 116, No. 508, págs. 1–20.