



Madelena carga con los restos de su malograda cosecha, Balaka (Malawi), julio de 2012. Foto: Amy Christian, Oxfam

# RIESGO INDUCIDO

“Mega” alianzas publico-privadas en la agricultura africana

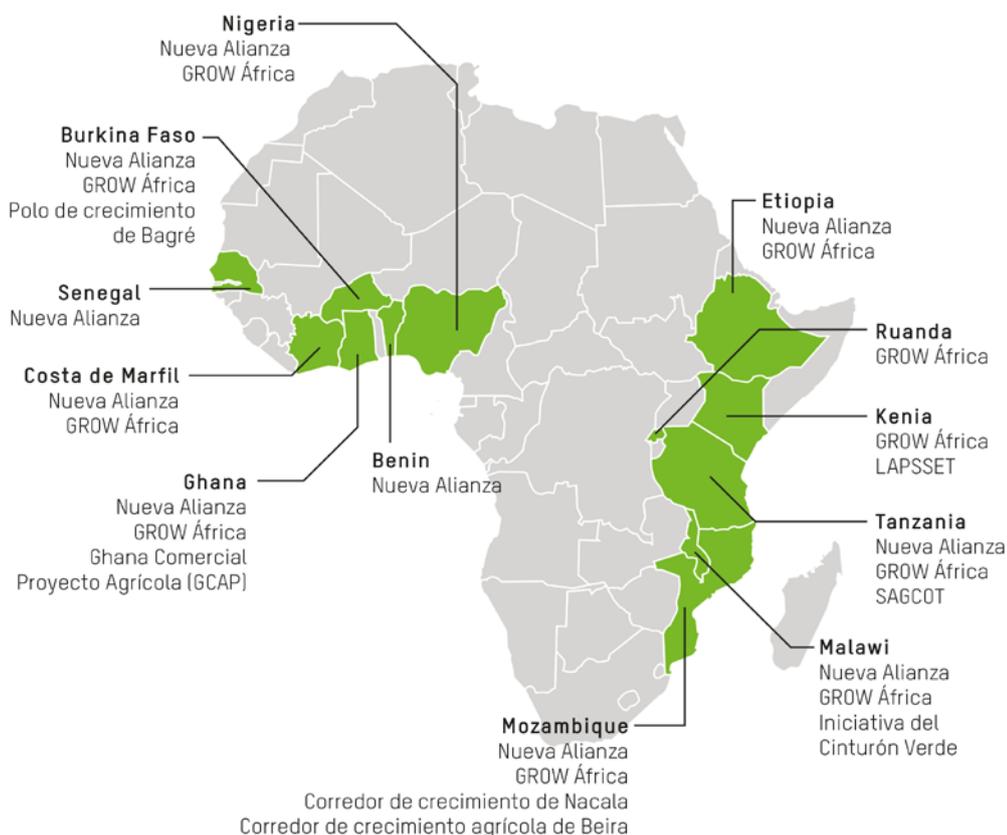
Con el objetivo de estimular la inversión en agricultura, los Gobiernos africanos se están volcando hacia el establecimiento de alianzas a gran escala con donantes y empresas multinacionales. Sin embargo, por lo general el modelo de las llamadas mega alianzas agrícolas público-privadas no ha sido demostrado y es arriesgado, y tiende a desviar los beneficios de las inversiones hacia los más poderosos y privilegiados, mientras que los riesgos recaen sobre los más vulnerables. Oxfam ha llegado a la conclusión de que existen opciones para los donantes e inversores públicos que son más efectivas, han sido probadas y comprobadas y tienen mayores posibilidades de llegar a quienes lo necesitan.

# RESUMEN

Tras décadas de falta de inversión en agricultura, los Gobiernos africanos hacen bien en buscar la mejor forma de movilizar fondos hacia el sector. Por su parte, los donantes están muy interesados en revertir la tendencia de abandono de inversión en agricultura y apoyar iniciativas que puedan al mismo tiempo aumentar la productividad, mejorar los medios de vida e incrementar la inversión privada en agricultura. A su vez, los donantes privados buscan nuevos mercados de consumo y nuevas oportunidades productivas en África.

Como resultado, en todo el continente africano cada vez se dan más alianzas público-privadas (APP) de gran tamaño (mega APP agrícolas a gran escala, apoyadas y facilitadas por donantes y Gobiernos y que involucran normalmente a grandes inversores multinacionales). Estas iniciativas vienen siempre acompañadas de cambios legislativos y políticos que buscan incentivar la inversión por parte del sector privado; algunos ejemplos a destacar son la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, por parte del G8, o las iniciativas de corredores de nutrición y crecimiento en numerosos países africanos. Tal es el entusiasmo por estas alianzas que los donantes han asignado más de 5.900 millones de dólares en ayuda a varios años para impulsar los objetivos de la Nueva Alianza, y 1.500 millones en donaciones y préstamos para apoyar programas de corredores de crecimiento en África.

**Gráfico 1: Mega-APP agrícolas en África**



En respuesta a esta tendencia en aumento, Oxfam ha buscado evaluar la efectividad y el potencial de estas APP como una herramienta para erradicar la pobreza y mejorar los medios de vida rurales, por medio de tres preguntas sencillas. En primer lugar, ¿quién se beneficia más con estas iniciativas? En segundo lugar, ¿sobre quién recae el riesgo? Y por último, ¿quién tiene el poder de decisión?

Los hallazgos de Oxfam, basados en una amplia revisión de literatura, entrevistas a informantes clave y tres estudios de caso en Burkina Faso, Malawi y Tanzania,<sup>1</sup> sugieren que, según estos tres indicadores clave, las personas más pobres suelen salir perdiendo o son ignoradas, y no se tienen en cuenta las prioridades de las mujeres. El modelo de las mega APP agrícolas por lo general no ha sido demostrado y es arriesgado, y parece desviar los beneficios de las inversiones hacia los más privilegiados y poderosos mientras que los riesgos recaen sobre las personas más pobres y vulnerables.

Sin embargo, esto no quiere decir que no haya espacio para la agricultura a gran escala, ni que los Gobiernos africanos no deban incentivar la inversión privada responsable cuando ésta responda realmente a los objetivos nacionales y de desarrollo. Por el contrario, el sector privado, si observa los derechos de tenencia de las comunidades locales, cuenta con una gobernanza de la tierra transparente, eficaz y razonable y con una estricta legislación laboral y sobre los derechos de la mujer y aplica los estándares de derechos humanos, puede desempeñar un papel esencial a la hora de impulsar mejoras para la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria en los países africanos a través de modelos tanto a pequeña como a gran escala.

Aún así, la pregunta clave es si estas mega-APP deberían ser una prioridad para la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que desembolsan los donantes o para los valiosos fondos públicos que los Gobiernos africanos asignan a la inversión agrícola, los cuales por definición deberían tener un impacto demostrable en reducción de la pobreza. Dado que no se han comprobado los beneficios para los ciudadanos más pobres y que entrañan un alto riesgo para los más vulnerables, Oxfam ha llegado a la conclusión de que existen otros modelos de ayuda al desarrollo e inversión pública más efectivos, probados y demostrados y con mayor probabilidad de llegar a quienes más lo necesitan.

## Recomendaciones

1. Los Gobiernos y donantes deberían revitalizar la inversión pública en la agricultura africana centrándose en las necesidades de los productores a pequeña escala y las mujeres. Se trata de una política que ha demostrado responder a los objetivos de reducción de la pobreza y mejora de la seguridad alimentaria a través de la agricultura, y conlleva menos riesgo que los modelos de inversión basados en mega-APP.
2. Los Gobiernos y donantes deberían asegurarse de que existan leyes y políticas que protejan los derechos sobre la tierra de las comunidades locales *antes* de poner en marcha cualquier programa de inversión a gran escala, ya sea a través de modelos de mega-APP o de otro tipo. Tales políticas además pueden fomentar que los pequeños productores inviertan en actividades agrícolas, contribuyendo así a mejorar la seguridad alimentaria.
3. Los Gobiernos y donantes deberían tratar de desarrollar el potencial de los mercados nacionales y regionales así como de las pequeñas y medianas empresas locales para contribuir a la agricultura en África. A su vez, los mega APP no deberían recibir apoyo en los casos en los que haya riesgo de eliminar a la competencia o fomenten la creación de posiciones de monopolio o monopsonio en el mercado.
4. Los Gobiernos, donantes y empresas deberían asegurarse de que cualquier inversión agrícola desarrolle, y no socave, la resiliencia climática y ambiental de las comunidades locales. Para ello, deberían llevar a cabo un análisis riguroso del coste de oportunidad que implica destinar la tierra y el agua a inversiones agrícolas a gran escala.
5. Los patrocinadores de los proyectos existentes de mega-APP deben revisar urgentemente la equidad, transparencia y rendición de cuentas de estos acuerdos. Tales reformas deben tratar de evitar una situación de riesgo inducido en el diseño de los proyectos, así como satisfacer las necesidades de las comunidades locales y garantizar un reparto justo de los riesgos y beneficios.

## **Principios sugeridos para mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas de las mega alianzas público-privadas**

### **Gobernanza y proceso**

- Las comunidades locales (en particular las mujeres), las organizaciones de productores y las organizaciones de la sociedad civil participan en el diseño de las prioridades de inversión, los objetivos del proyecto y las maneras de llevarlos a la práctica ;
- El órgano de gobierno incluye al Gobierno nacional en el nivel de dirección;
- Organizaciones locales observadoras participan en la estructura de gobierno para dar seguimiento a la implementación y el impacto;
- Se establecen mecanismos de resolución de conflictos, con un ente independiente como árbitro;
- Los contratos incluyen cláusulas de rescisión que permitan a las partes retirarse.

### **Información pública**

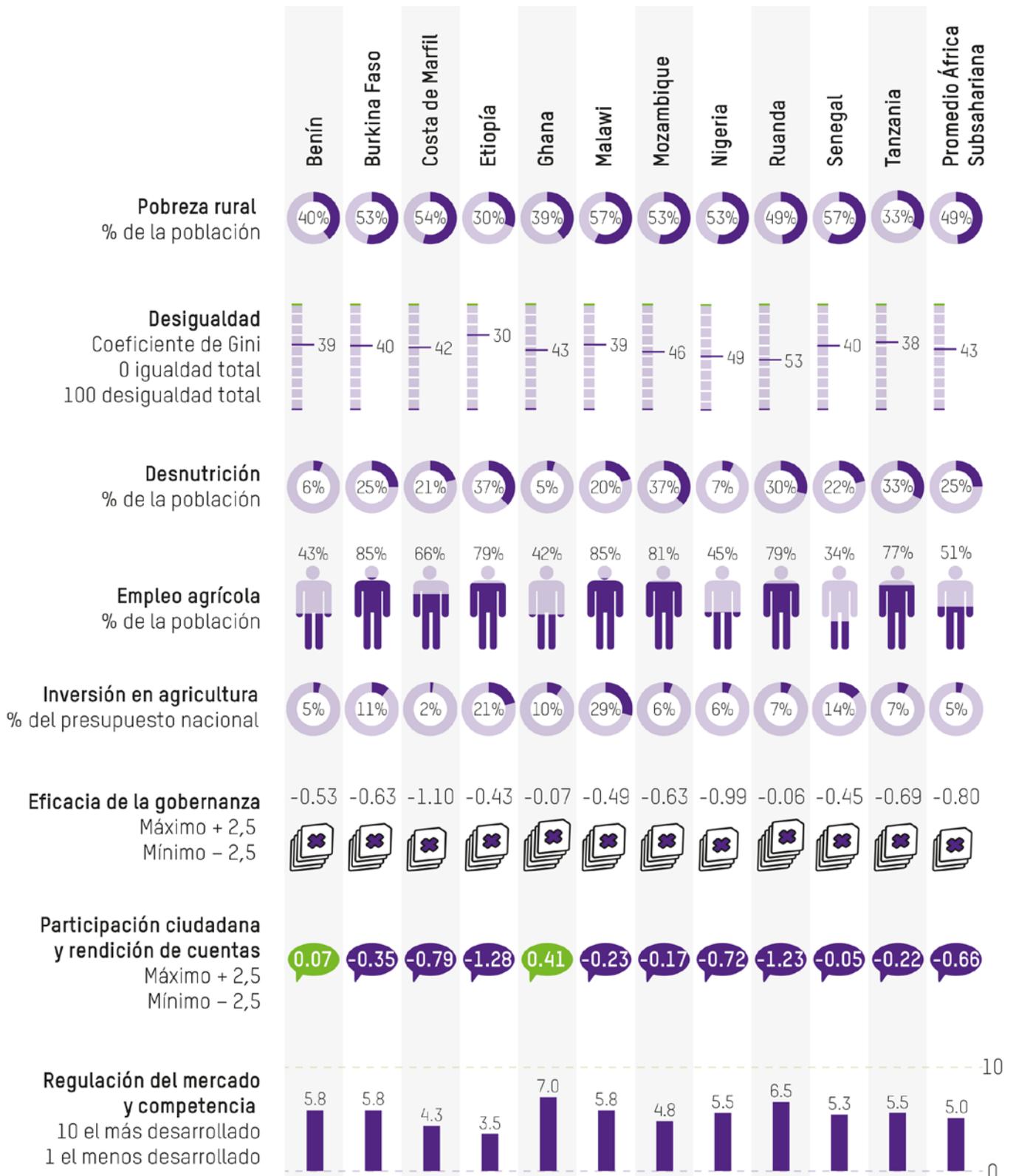
- Se describe la teoría del cambio en cuanto a la erradicación de la pobreza, y está disponible públicamente;
- Se describe y justifica el coste de oportunidad del uso de fondos públicos en el modelo de APP;
- Está disponible públicamente el memorando de entendimiento o los acuerdos de asociación;
- Todas las partes que participan en el modelo hacen pública toda su inversión;
- Los beneficios esperados y reales de los socios se hacen públicos y se monitorean;
- Están disponibles públicamente las valoraciones del riesgo y la responsabilidad financiera del sector público.

### **Seguimiento y evaluación**

Se establecen mecanismos estrictos de seguimiento y evaluación, tales como:

- Marco de derechos humanos (con sistemas de medición que incluyan el respeto a los derechos sobre la tierra y laborales);
- Impacto sobre los medios de vida (con indicadores que midan la seguridad alimentaria, los ingresos, los activos y la superación de la pobreza en el área de inversión);
- Relaciones comerciales (información de mercado, servicios y crédito, mejores alternativas comerciales para los productores);
- Impacto de género (incluyendo la medición del tiempo y de los ingresos).

**Gráfico 2: La agricultura africana en contexto<sup>2</sup>**



# NOTAS

Todos los sitios web fueron consultados por última vez en agosto de 2014, salvo que se indique lo contrario.

- 1 Nota sobre la metodología de investigación: la investigación de base para este informe incluyó una completa revisión de literatura para indagar sobre los riesgos y oportunidades del modelo de mega APP en agricultura, entrevistas a informantes clave con actores trabajando en las APP y tres estudios de caso en Burkina Faso, Malawi y Tanzania basados en entrevistas a informantes clave y debates en grupos focales con funcionarios gubernamentales, inversores, asociaciones de agricultores y comunidades locales en las áreas de inversión. Los datos se validaron y triangularon posteriormente con otras fuentes.
- 2 Fuentes: Banco Mundial, Indicadores Mundiales de Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAOSTAT. A Green Revolution for Africa , Africa Agriculture Status Report: Focus on Staple Crops, Nairobi, Kenya: AGRA. ReSAKSS, Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa, November 2013. Yu, B. (2012), Base de datos SPEED: Estadísticas sobre el gasto público para las economías en desarrollo, Washington, DC.: IFPRI. Bertelsmann Stiftung (2014), Transformation Index, Gutersloh: Bertelsmann Stiftung. Se citan las cifras más recientes disponibles. Los datos sobre población rural, inversión en agricultura y desnutrición se han redondeado al número entero más cercano.

Nota: La efectividad de las medidas de los Gobiernos mide la percepción de la calidad en los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia respecto a la presión política, la calidad en la formulación e implementación de políticas y el compromiso del Gobierno con estas políticas. La participación ciudadana y la rendición de cuentas miden la percepción de en qué medida los ciudadanos pueden participar en la selección de su Gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de información. La regulación del mercado y la competencia miden la efectividad de las políticas sobre competencia de mercado, anti-monopolio, apertura comercial y sistema bancario.

© Oxfam Internacional, septiembre de 2014

Este documento ha sido escrito por Robin Willoughby. Oxfam agradece la colaboración de Hannah Stoddart, David Bright, Penny Fowler, Erinch Sahan, Martin Walsh, John Magrath, Rob Nash, Lamine NDiaye, Eric Munoz, Suzanne Zweben, Stephanie Burgos, David Hachfeld, Marita Wiggerthale, Johan Verburg, Marc Wegeref, Jane Foster, Jackline Mlay, John Makina, Fanwell Bokosi, Issaka Ouandaogo, Lies Craeynest, Kate Geary, Tim Gore, Anna Coryndon, Jenny Peebles, Colin Poulton, Kahana Lukumbuzya, Jodie Thorpe, Audax Rukonge y Michael Chasukwa en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-688-0 en septiembre de 2014.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza.