

LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AGRICULTURA Y LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS: UN APOORTE PARA COMPRENDER EL ACTUAL DESAFÍO DEL MERCOSUR

NICOLÁS MARCELO PERRONE

Se graduó como abogado (Universidad de Buenos Aires - UBA), ha hecho una Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO/San Andrés/Universidad de Barcelona) y una Maestría en Derecho (LL.M) (London School of Economics and Political Science - LSE). Actualmente, está cursando el doctorado en la LSE. También es investigador en el Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (UBA). Se ha desempeñado como consultor de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, y como fellow de la División de la Inversión y la Empresa de la UNCTAD. Asimismo, ha publicado trabajos y dictado numerosas clases y conferencias a nivel internacional ante grupos académicos. Sus principales temas de interés abarcan las inversiones internacionales y el derecho económico, así como la gobernanza de las inversiones internacionales, en especial de las inversiones extranjeras en el sector agrícola.

El propósito de este artículo ha sido analizar el comportamiento de las inversiones extranjeras en el sector agrícola de los cuatro miembros originales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este estudio ha pretendido contribuir al debate sobre los efectos de los altos precios de los productos primarios agrícolas. Si bien existen numerosos trabajos de investigación que analizan las estructuras comerciales, la dependencia y la enfermedad holandesa, es mucho menos lo que se sabe acerca de la conexión entre los precios de los productos primarios y la inversión extranjera. El objetivo de este trabajo es plantear algunos puntos de partida que ayuden a comprender esta dinámica. En mi opinión, los incentivos que mueven a los actores del escenario tanto nacional como internacional contribuyen a que se invierta más capital en el cultivo de productos primarios, sobre todo en este contexto de precios elevados. En este sentido, este trabajo considera poco probable que los extranjeros se involucren en actividades de procesamiento o distribución, excepto para atender las necesidades del mercado regional o de sectores muy específicos. Más aún, si bien los gobiernos del MERCOSUR pueden tener interés en poner freno al potencial exceso en la producción de productos primarios (para evitar caer en dependencias o en la enfermedad holandesa), en este trabajo se explican las razones por las cuales la interacción de los incentivos públicos y privados lleva a esos gobiernos a adoptar actitudes de autoindulgencia.

INTRODUCCIÓN

El auge de los productos agrícolas reconfigura el escenario económico de los cuatro miembros originales del MERCOSUR. El precio elevado de la soja, del maíz y de otros productos primarios de exportación ha incidido en la composición y el valor de su comercio internacional. Estos países exhiben

una creciente especialización en productos agrícolas, que se exportan, en su mayor parte, a destinos fuera de América Latina. Además, en los últimos años se han registrado en forma sistemática superávits de la balanza comercial como resultado de esos altos precios (Gayá y Michalczewsky, 2011, pp. 42-47). Sin embargo, este escenario de supuesta bonanza podría transformarse en una trampa en el corto plazo. Esta

estructura del comercio internacional podría dar paso a una situación de dependencia o de la enfermedad holandesa (Gallagher, 2010, pp. 5-6; Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17). En pocas palabras, estos países podrían sufrir una apreciación de su moneda y la consiguiente pérdida de competitividad de sus exportaciones de alto valor, situación que acentuaría su dependencia de las exportaciones de productos primarios. Muchos analistas estiman que el precio de los productos primarios volverá a niveles más bajos, tal como ya ha ocurrido en otras ocasiones. Si así sucediera, la balanza comercial de los países exportadores se vería inmediatamente afectada (Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17).

Si bien existen numerosos trabajos de investigación que analizan los flujos de comercio, la dependencia y la enfermedad holandesa, es mucho menos lo que se sabe acerca de la conexión entre los precios de los productos primarios y la inversión extranjera. El objetivo de este trabajo es plantear algunos puntos de partida que ayuden a comprender esta dinámica. Los argumentos que aquí se presentan se basan en el paradigma ecléctico de la inversión extranjera y la actividad de las empresas multinacionales, que, en su modalidad más reciente, impone examinar los negocios internacionales, la economía política y las instituciones (Dunning y Lundan, 2008, pp. 116-144; Boddewyn, 1988, pp. 342-346; Gilpin, 2001, pp. 278-304). Para hacer un análisis adecuado de los vínculos entre el sector agrícola y la inversión extranjera, es fundamental estudiar la estrategia de las empresas, los incentivos estatales y la estructura del mercado. Si las condiciones permanecen iguales, la evidencia sugiere que, en el caso del MERCOSUR, el aumento de los precios de los productos agrícolas atrae fundamentalmente al capital extranjero que busca invertir en recursos naturales (FAO, 2011; Piñero y Villarreal, 2012). Esto significa que la mayor parte de las inversiones extranjeras aplicadas al sector agrícola tienen como objetivo último exportar productos primarios o bien especular con los precios. El argumento de este trabajo es que los incentivos de los actores del escenario tanto nacional como internacional contribuyen a que se invierta más capital en el cultivo de productos primarios, sobre todo en este contexto de precios elevados. En este sentido, considero que es poco probable que los extranjeros se involucren en actividades de procesamiento o distribución, excepto para atender las necesidades del mercado regional o de sectores muy específicos. Más aún, si bien los gobiernos del MERCOSUR pueden

tener interés en poner freno al potencial exceso en la producción de productos primarios (para evitar caer en dependencias o en la enfermedad holandesa), en este trabajo se explican las razones por las cuales la interacción de los incentivos públicos y privados lleva a esos gobiernos a adoptar actitudes de autoindulgencia.

LOS INCENTIVOS DE LOS ACTORES

El argumento principal de este trabajo se basa en los incentivos públicos y privados que se presentan en los escenarios nacional e internacional. En tal contexto, las empresas estatales se considerarán actores privados cuando tienen finalidad de lucro, y actores públicos cuando su objetivo es garantizar el abastecimiento de alimentos en el país.

EL SECTOR AGRÍCOLA NACIONAL

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay exhiben, en distinto grado, un alto nivel de concentración de la propiedad de tierras agrícolas (FAO, 2011), que se encuentra en manos de dos grupos. En primer lugar, cabe mencionar a las élites tradicionales de terratenientes, que han sido históricamente las dueñas de grandes establecimientos en muchas regiones del MERCOSUR. Aunque estas élites gozaron de más poder en el pasado, siguen siendo actores importantes en los planos político y económico. Los sectores exportadores de los países en desarrollo tienen una influencia considerable en la esfera política. Su fortaleza radica en que controlan recursos esenciales de la economía y también en el hecho de que mantienen estrechos vínculos con actores extranjeros, habitualmente de países más poderosos (Shadlen, 2008, p. 14). De hecho, ningún país del MERCOSUR ha sancionado una reforma rural seria y, muy probablemente, el poder de las élites del sector agrícola se ha fortalecido durante el actual *boom* de los productos primarios.

En segundo lugar, en los últimos diez años, ha surgido un nuevo sector de agronegocios de la mano del auge de la soja y del maíz. Se trata de un sector financieramente sofisticado, cuyo poder no necesariamente se basa en la titularidad de la tierra. Su influencia en los mercados de productos primarios es muy importante. Se caracteriza por su habilidad para atraer y canalizar el capital nacional y extranjero

hacia el control de grandes extensiones de tierra (a veces a través de la agricultura por contrato) para la producción de productos primarios de exportación. Por esta razón, la estructura de la propiedad de los fondos de inversión agrícola es poco transparente, y esconde inversores nacionales, regionales y extranjeros (Piñeiro y Villarreal, 2012, pp. 4-14; FAO, 2011, pp. 14-17 y 86-87). Dado el papel clave que desempeña en las exportaciones, también cabe destacar que este sector tiene una influencia política de peso.

En general, todo indica que estos actores no tendrían interés en políticas tendientes a desarrollar actividades de procesamiento y distribución de alimentos. De hecho, tales medidas podrían poner en jaque sus negocios en el sector exportador. En cambio, manifiestan su respaldo al libre comercio y a las políticas destinadas a asegurar y abrir nuevos mercados para sus productos primarios (Shadlen, 2008, p. 2). Es razonable pensar que un aumento en los precios de los productos primarios agrícolas fortalece el poder negociador de estos actores. Más aún, precios más altos equivalen a nuevos incentivos para concentrar más tierras y mejorar las técnicas de producción a gran escala. Dadas sus conexiones internacionales, cabe aducir que los actores extranjeros desempeñan un papel importante en estas iniciativas. Así, se crea el interés entre los grupos locales de respaldar las medidas de flexibilidad regulatoria con miras a atraer capital extranjero (Colombes, 2011; Ávila, 2011). Recientemente ha quedado de manifiesto en los cuatro países originales del MERCOSUR la influencia de esta coalición nacional-extranjera. Por ejemplo, en Argentina, estos grupos unieron sus fuerzas para impedir el aumento de los aranceles a las exportaciones. En Paraguay, grupos de grandes terratenientes, muchos de los cuales son extranjeros, han logrado ganar más control sobre mayores extensiones de tierra, desplazando así a la población indígena. En Uruguay, el *establishment* agrícola ha frenado varias iniciativas destinadas a restringir la adquisición de tierras por parte de extranjeros. Por último, en Brasil, el *lobby* del sector agrícola está ganando cada vez más poder en el Congreso, donde sus representantes están promoviendo la sanción de una ley que revoque las restricciones a la titularidad extranjera sobre la tierra.

EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

En la década de los años noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay implementaron políticas de libre

comercio, lo que supuso dismantelar regímenes de protección de parte de la industria local y concentrarse nuevamente en las exportaciones tradicionales, como los productos primarios agrícolas, (Bonnal *et al.*, 2003, pp. 5-8). Estos proyectos neoliberales fracasaron en distinto grado, y los sectores políticos que promovieron dichas medidas perdieron las elecciones que se celebraron en la década de 2000. Paradójicamente, los gobiernos de centro izquierda que asumieron en estos países se han visto favorecidos por un aumento sin precedentes de los precios de estos productos primarios agrícolas. Como resultado, se han beneficiado con el superávit de sus cuentas comerciales, que es invertido en infraestructura y proyectos sociales. Asimismo, en el contexto de la crisis global, los socios originales del MERCOSUR continúan sacando rédito de sus situaciones macroeconómicas relativamente sólidas. De este modo, salvo por el reciente episodio ocurrido en Paraguay, los otros tres gobiernos fueron reelegidos o bien el partido gobernante triunfó en las elecciones siguientes.

Más allá de cuál sea el real destino de estos fondos, lo que está fuera del alcance de este trabajo, se plantea aquí que estos gobiernos tienen poco incentivo para poner en riesgo la fuente de estos superávits comerciales. Contrariamente al discurso político contra la dependencia extranjera, los actuales gobiernos mostrarían cierta autoindulgencia (Kosacoff y Campanario, 2007, p. 17; Moreno, 2012). En primer lugar, esta actitud es congruente con la naturaleza cortoplacista de los incentivos políticos. Gran parte de las políticas actuales en materia social y de infraestructura depende, aunque en diferente grado según de cuál país del MERCOSUR se trate, de las exportaciones agrícolas. En segundo lugar, cualquier intento por mejorar el modelo de productos primarios amenaza la actual bonanza económica. Por un lado, el sector agrícola nacional resistiría tales reformas. Por otro lado, el escenario internacional impone obstáculos a la tendencia a desarrollar actividades de mayor valor agregado vinculadas con los alimentos. (Véanse, más adelante, EL SECTOR PRIVADO INTERNACIONAL y EL SECTOR PÚBLICO INTERNACIONAL).

En este sentido, los países miembros del MERCOSUR tienden a limitar sus demandas internacionales a la cuestión del libre comercio de sus productos primarios agrícolas (*The China Post*, 2011; Laens y Terra, 2006, p. 1). Este comportamiento es coherente con sus posibilidades reales en un escenario multinivel en el que necesitan negociar con el sector agrícola

nacional, con las corporaciones multinacionales y con otros Estados (Putnam, 1988; Strange, 1992). Los países del MERCOSUR tienen más probabilidades de obtener una reducción arancelaria sobre el trigo o el algodón antes que el desmantelamiento de la estructura de escalamiento arancelario. Por lo tanto, en épocas de un *boom* de los productos primarios, las oportunidades de exportación más rentables se presentan entre los productos de mayor demanda, tal como ocurre actualmente con la soja y el maíz. Por todas estas razones, cabe esperar que los gobiernos del MERCOSUR no tomen medidas serias para reducir los excesos en el cultivo de productos primarios. Tal como se demostrará más adelante, la única excepción a esta actitud general podría ser la imposición de limitaciones a la adquisición de tierras por parte de extranjeros.

EL SECTOR PRIVADO INTERNACIONAL

El sector privado no puede considerarse monolíticamente, ya que sus actores muestran diferentes incentivos de corto y largo plazo. Por tal razón, conviene desglosar el sector privado internacional en empresas multinacionales y especuladores internacionales. En primer lugar, en cuanto al sector de las multinacionales de alimentos, la evidencia demuestra que la mayoría de las empresas globales provienen de países desarrollados, con los que tienen vínculos más fuertes, aunque existen en los países en desarrollo empresas globales y competitivas dedicadas a los productos primarios (UNCTAD, 2009, p. 124). En el MERCOSUR, la única empresa verdaderamente global dedicada a los alimentos es JBS (carne vacuna y pollo), mientras que *Brazil Foods* sólo tiene presencia a nivel regional (IMAP, 2010, Anexo A). El tamaño de estas empresas no puede compararse con las corporaciones globales más grandes, como Nestlé o Kraft. Estos conglomerados controlan la mayor parte de la cadena global de producción de alimentos (cultivo, procesamiento y distribución). Además, los supermercados de las naciones desarrolladas están ganando autoridad y control sobre la cadena de alimentos. En general, este control significa que las empresas del MERCOSUR necesitan integrarse a la cadena global, lo que suele darse en la etapa del cultivo (UNCTAD, 2009, p. 107). En esta estructura, los supermercados y las empresas multinacionales tienen un incentivo para abastecerse de productos primarios en el lugar más conveniente. Estos actores pueden seguir estrategias de inversión directa u otras formas

de participación, como las empresas conjuntas (*joint ventures*) o los contratos de abastecimiento de largo plazo, pero en la mayoría de los casos su objetivo es cultivar o adquirir productos primarios que luego habrán de exportar para su procesamiento y distribución en otro lugar. Además, la inversión extranjera de estas empresas tiene como fin captar los mercados locales, y los países del MERCOSUR pueden ser muy buenos mercados, teniendo en cuenta su tamaño, para atraer inversiones de este tipo.

En segundo lugar, los precios cada vez más altos de los productos agrícolas y de la tierra atraen a los especuladores internacionales, cuyos planes de inversión apuntan a la obtención de ganancias en el corto plazo. En una economía global en crisis, en la que es difícil encontrar buenas oportunidades de negocios, es razonable que los especuladores quieran invertir en tierra agrícola cuando el precio de los alimentos muestra una tendencia alcista. Asimismo, es poco probable que estos actores inviertan en actividades de mediano plazo. De hecho, los especuladores quieren gozar de la mayor libertad posible para reubicar sus fondos rápidamente. Por esta razón, ejercen presión para reducir al mínimo las regulaciones estatales.

Por último, cabe subrayar el papel y los incentivos que tienen las empresas dedicadas a la biotecnología, dada su creciente influencia sobre la industria de los productos primarios y los alimentos. En general, estas grandes corporaciones multinacionales, como Monsanto y Nidera, desarrollan productos que sirven para mejorar la producción de productos primarios a gran escala. De este modo, se teje una alianza natural entre los grandes terratenientes, los grupos de agronegocios y las empresas de biotecnología. Aunque estos actores se encuentran en pugna en torno a algunas cuestiones concretas, como los derechos de propiedad intelectual, la política en materia de organismos genéticamente modificados constituye un ejemplo paradigmático de sus intereses convergentes. En líneas generales, las empresas de biotecnología tienen en común con los grupos tradicionales de terratenientes y los grupos de agronegocios el interés por consolidar la "La República Unida de la Soja" (Newell, 2009, pp. 56-57).

EL SECTOR PÚBLICO INTERNACIONAL

Históricamente, los países han mostrado interés por controlar los recursos naturales extranjeros

necesarios para abastecer a su sector industrial y satisfacer sus necesidades alimentarias. A la vez, han ofrecido incentivos para promover actividades de procesamiento y distribución en sus respectivos territorios. De este modo, desde la perspectiva de los países productores de productos primarios agrícolas, el comportamiento de los gobiernos extranjeros podría dividirse en dos grandes categorías. La primera categoría implica la imposición de barreras a la importación de productos acabados y semiacabados (por ejemplo, carne de cerdo o aceite de soja) con el propósito de promover actividades de procesamiento en el mercado interno (por ejemplo, alimento para el ganado y producción de aceite). Estas barreras son, principalmente, la progresividad arancelaria y las regulaciones fitosanitarias. El primero de estos mecanismos incentiva al productor extranjero (o a su subsidiaria) a exportar el producto básico y a la firma local a importar y elaborar el producto localmente. A diferencia del arancel uniforme, que tendría efectos más neutros, el arancel progresivo aumenta a medida que se agrega más valor al producto. Esto promueve una división internacional del trabajo entre países dedicados a la producción agrícola y países dedicados a la transformación de esos productos (Tabb, 2008, p. 7). A continuación se presentan ejemplos de la estructura arancelaria aplicada a la soja en la Unión Europea y en China.

ESTRUCTURA ARANCELARIA APLICADA A LA SOJA EN LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

Arancel NMF (Porcentaje <i>ad valorem</i>)	UE	China
Porotos de soja	0	0
Aceite de soja, crudo	3,2-6,4 ^{a/}	9
Aceite de soja, refinado	5,1-9,6 ^{b/}	9
Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	0	5

Notas: ^{a/} En el caso de la UE, existen dos tipos arancelarios, dependiendo de si el producto es para "uso técnico o industrial". ^{b/} Rige la misma observación (véase la nota al pie anterior).

Fuente: Basado en datos del *Market Access Map*, INTRACEN.

En un escenario en el que el precio de los alimentos se encuentra en alza, esta división internacional

del trabajo promovería que el capital disponible se trasladase al MERCOSUR sólo con el fin de potenciar la actividad agrícola. Por el contrario, el capital interesado en el procesamiento y la distribución de alimentos se volcaría a las empresas y a los países que controlan y realizan estas actividades. Este tipo de inversión incluiría a los países del MERCOSUR sólo con el propósito de atender estos mercados. El segundo mecanismo, es decir, las normas fitosanitarias, podrían ser otra razón para preferir que las actividades de procesamiento se realicen en el país de origen de la producción. Si bien la Organización Mundial del Comercio (OMC) elaboró un acuerdo específico relacionado con las normas alimentarias (el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias o Fitosanitarias - MSF), este instrumento no ofrece suficiente seguridad a los productores de los países en desarrollo (Das, 2008, pp. 1016-1017). Los obstáculos a los que se enfrentan abarcan desde largos procedimientos administrativos hasta cambios con fines pseudo-proteccionistas (Alonso Díaz, 2009, p. 182). Por lo tanto, el procesamiento de los productos agrícolas para su exportación al mercado exterior constituye un negocio riesgoso.

En cuanto a la segunda categoría, los gobiernos tienen interés más que razonable en garantizar la seguridad alimentaria de su población, argumento que es pertinente sobre todo en los países importadores de alimentos, como Japón, Corea del Sur y los países árabes. Aunque muchos de estos países comenzaron a adquirir tierra agrícola o a asegurarse el abastecimiento de alimentos con anterioridad a la crisis que se inició en el año 2008, la escasez sufrida durante esa crisis disparó las adquisiciones impulsadas por los Estados (Piñeiro y Villarreal, 2012; FAO, 2011). Esta actitud corrió en paralelo con la prohibición de exportar que aplicaron algunos países productores de productos primarios (por ejemplo, Brasil prohibió la exportación de arroz en 2008). Cabe argumentar que un escenario de aumento de precios puede ser un precursor de una crisis de abastecimiento, lo que para los países importadores constituirá, lógicamente, una señal para adoptar medidas adecuadas. Hasta ahora, sus estrategias han sido la adquisición de tierras o bien los acuerdos de abastecimiento celebrados en forma directa o a través de empresas estatales. En ambos casos, el objetivo es cultivar productos primarios con miras a exportarlos a sus propios países. Esta clase de inversiones tendría poco o ningún interés en volcarse a actividades de procesamiento en el país receptor de la inversión.

LOS ALTOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS Y LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL SECTOR AGRÍCOLA

El objetivo de los sectores agrícolas nacionales y los incentivos de los actores internacionales, tanto privados como públicos, indican que cualquier aumento en el precio de los productos agrícolas atraería más capital a las actividades de producción agrícola. Esto, a su vez, promovería la expansión de la superficie cultivable y un desplazamiento hacia los productos de exportación. Este argumento es válido tanto para el capital nacional como para el extranjero. Sin embargo, debido al paquete general de incentivos que los impulsa, el interés de los actores extranjeros por el cultivo de productos primarios es más homogéneo. En cambio, algunos actores de la escena nacional pueden tener visiones divergentes respecto del aumento de la concentración y la dependencia. Por ejemplo, la entrada cada vez mayor de capitales extranjeros tendría efectos sobre el tipo de cambio de la moneda local, lo que aumentaría la probabilidad de que se produzca el fenómeno de la enfermedad holandesa. Por consiguiente, es razonable que surjan discrepancias entre los diferentes actores privados y el sector público en cuanto a las inversiones extranjeras en el sector agrícola y a la exportación de productos primarios. Por un lado, el *lobby* agroindustrial se manifestará a favor de la expansión de la agricultura a gran escala, la atracción de capital extranjero y las regulaciones mínimas. Por el otro, otros sectores económicos, especialmente los vinculados a las actividades manufactureras y de procesamiento, favorecerán todas aquellas medidas tendientes a mantener su competitividad a nivel internacional.

Cabe aducir que la importancia de las exportaciones agrícolas aumentaría el poder de los sectores de agronegocios, a la vez que los gobiernos nacionales se mostrarían reacios a modificar una buena situación económica que les resulta funcional a muchos de sus objetivos políticos inmediatos. Si bien la influencia de los precios de los productos agrícolas en el buen desempeño de la región es materia de debate, no puede soslayarse la importancia de este factor. Para Argentina, Paraguay y Uruguay constituye una de las fuentes principales de divisas. Esto no significa que los sectores nacionales público y privado no pugnarán por la distribución de este beneficio "extra"; Argentina es un buen ejemplo de dicha tensión. No obstante, a pesar de las voces que se alzan en favor de avanzar hacia las actividades de procesamiento de alimentos (Ordóñez

et al., 2004; Cincunegui, 2010), un escenario de altos precios de productos agrícolas en el MERCOSUR constituye, a mi juicio, un contexto difícil para implementar estrategias públicas o privadas destinadas a promover esas actividades de elaboración. Los flujos de inversión extranjera continuarán presionando para financiar las actividades agrícolas, a menos que se les impongan restricciones o limitaciones. Ahora bien, si se restringen las inversiones directas, surgirán otras formas de participación a menos que los gobiernos intervengan para modificar los incentivos actualmente vigentes.

En contraposición a lo recién argumentado sobre el comportamiento del sector público nacional, se podría mencionar que los gobiernos de los cuatro países miembros originales del MERCOSUR han contemplado -y Argentina y Brasil, de hecho, lo concretaron- la posibilidad de imponer limitaciones a la adquisición de tierras por parte de capital extranjero. Esta actitud contradiría el planteo anterior sobre la autoindulgencia, mostrando el esfuerzo del sector público nacional por restringir la creciente concentración y dependencia de los productos agrícolas. En la siguiente sección se avanza sobre este argumento, aunque también se presentan reservas en cuanto a que ésta sea la verdadera razón de la reciente adopción de dichas restricciones. En todo caso, estos esfuerzos no son suficientes para evitar otras formas de participación extranjera en las actividades de producción de productos primarios agrícolas.

RESTRICCIONES A LA ADQUISICIÓN EXTRANJERA DE TIERRAS AGRÍCOLAS

En 2010 y 2011, respectivamente, Brasil y Argentina impusieron restricciones a la adquisición de tierras agrícolas por parte de extranjeros (Perrone, 2012). Durante ese período, el gobierno de Uruguay intentó sancionar una ley a tal fin, pero el proyecto no prosperó en el Congreso. En Paraguay, el tema ha estado en la agenda, pero no hubo iniciativas serias al respecto. La adopción de estas medidas confirma la percepción de que, cuanto más altos son los precios de los productos agrícolas, más capital extranjero se sentirá atraído hacia las actividades de cultivo, aunque podría poner en duda lo ya planteado en relación con los incentivos públicos nacionales. Lo que es evidente, aunque tal vez amerite una aclaración, es que los Estados no pueden ser considerados una caja negra con un único y claro interés. En este contexto,

en mi opinión, no debería esperarse que los sectores públicos nacionales impongan obstáculos serios al actual modelo de agricultura de gran escala (incluida la participación extranjera). En lo que concierne a las restricciones impuestas a la titularidad de tierras para los capitales extranjeros, hay dos razones que respaldan este planteo.

En primer lugar, las medidas implementadas en Argentina y en Brasil no apuntaron a reducir los niveles de concentración y dependencia. Su principal justificación alude a cuestiones de soberanía nacional (FAO, 2011, p. 32). En Brasil, el debate acerca de si las sociedades brasileñas bajo control extranjero debían estar alcanzadas por las limitaciones dispuestas en una ley de 1971 se concentró en temas de soberanía y al interés nacional (Parecer CGU/AGU N° 01/2008-RVJ). El gobierno nunca utilizó como justificación para reinstaurar esas limitaciones la cuestión de la excesiva concentración que existía en los productos primarios de exportación ni el aumento de la dependencia. En este sentido, el debate político se centró en las cuestiones de soberanía, por un lado, y en no obstaculizar el desarrollo de la agroindustria, por el otro (Hage *et al.*, 2012). Algo similar ocurrió en Argentina, donde ni el gobierno ni los sectores de la oposición se refirieron a los aspectos negativos de depender excesivamente de los productos primarios de exportación (FAO, 2011, p. 29). En ambos países, el debate político giró en torno a la cantidad de tierra que había sido adquirida por personas y sociedades extranjeras (Perrone, 2012). Por un lado, es posible ver una conexión entre las adquisiciones extranjeras y la exacerbación de una economía dependiente de los productos primarios. Por otro lado, sin embargo, estas restricciones parecen apuntar a limitar el control extranjero y no los excesos del actual modelo agrícola.

En segundo lugar, las restricciones sólo se dirigen a la adquisición extranjera de tierras, sin prestar atención al amplio abanico de posibilidades que los actores extranjeros tienen a su disposición para participar en el cultivo de productos primarios. Si bien esto podría identificarse como una debilidad de las limitaciones y no como una señal de autoindulgencia, varios gobiernos provinciales de Argentina (Río Negro, Chaco) celebraron acuerdos de gran alcance con otros países y compañías estatales extranjeras. Se trata de decisiones explícitas de gobierno que comprometen grandes extensiones de tierra para el cultivo de productos primarios de exportación, como la soja, durante largos períodos (Piñeiro y Villarreal, 2012, pp. 6-7).

En cambio, la oposición a las restricciones a la titularidad de tierras impuestas al capital extranjero confirma los incentivos del sector agrícola nacional, que en los cuatro países ha expresado su posición contraria a estas limitaciones (Perrone, 2012). Y, en Paraguay y Uruguay, los inversores extranjeros han desempeñado un papel importante a la hora de impedir la aplicación de esta clase de iniciativas. Muchos actores extranjeros en estos países son, de hecho, grupos de agronegocios de Argentina y Brasil, que manejan fondos regionales e internacionales. Finalmente, el Congreso Nacional de Brasil comenzó recientemente a debatir, a pedido de los representantes del sector de agronegocios, la posible revocación de las restricciones impuestas a las sociedades brasileñas bajo control extranjero para la adquisición de tierras agrícolas (Macedo, 2012).

CONCLUSIÓN

El propósito de este artículo ha sido analizar el comportamiento de las inversiones extranjeras en el sector agrícola de los cuatro miembros originales del MERCOSUR. Este estudio ha pretendido contribuir al debate sobre los efectos de los altos precios de los productos primarios agrícolas. Queda abierto el debate acerca de si es posible lograr el desarrollo sustentable a través de la exportación de productos primarios. Este trabajo no asume una posición al respecto. Sin embargo, el análisis que aquí se presenta puede servir para continuar reflexionando sobre la cuestión y, en el caso de que la respuesta fuese afirmativa, ayudar a diseñar las mejores políticas para alcanzar el desarrollo sustentable a través de los productos primarios. La evidencia sugiere que, en un escenario de precios altos, la mayor parte de las inversiones extranjeras que se destinan al sector agrícola genera un mayor nivel de concentración en la producción agrícola a gran escala. Según este trabajo, esto es congruente con los incentivos de los actores nacionales e internacionales. En la medida en que se mantengan estos incentivos, estimo que no habrá una participación extranjera de peso en las actividades de producción y distribución de alimentos. Las únicas excepciones son las oportunidades de inversión que pueden darse en algunos sectores específicos o para captar nuevos mercados. En general, nada indica que vaya a producirse un cambio en esta tendencia en el corto plazo. Así, la entrada de inversiones extranjeras podría aumentar los niveles de dependencia y las posibilidades de sufrir la enfermedad holandesa. Por

un lado, los actores gubernamentales podrían tener interés en limitar estos excesos, pero, por el otro, los incentivos demuestran que es poco probable que los gobiernos del MERCOSUR sancionen alguna medida

en esta materia. De hecho, el análisis de las recientes restricciones impuestas al capital extranjero para la adquisición de tierras confirma que tales medidas no tuvieron como objetivo resolver tales inquietudes. ◆

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO DÍAZ, ALBERTO. 2009. "Barreras sanitarias y fitosanitarias en China. Estado de la Cuestión", en: *Boletín Económico de ICE* N° 2972.

ÁVILA, VIVIANE. 2011. "Xenofobia Verde", en: *Revista Dinheiro Rural*, 85. Noviembre.

BODDEWYN, JEAN. 1988. "Political Aspects of MNE Theory", en: *Journal of International Business Studies*, 19(3): 341-363. Otoño.

BONNAL, P.; P. M. BOSCH, J. M. DÍAZ, Y B. LOSCH. 2003. "Multifuncionalidad de la agricultura y 'Nueva Ruralidad': ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?", ponencia presentada en el *Seminario Internacional El Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la Nueva Ruralidad*. Bogotá: Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA. 15-17 de octubre.

CINCUNEGUI, JORGE EDUARDO. 2010. "Análisis de factibilidad de generar valor agregado en los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países seleccionados". Fundación INAI. Febrero.

COLOMBRES, MERCEDES. 2011. "*La propiedad divide opiniones*", en: *La Nación*. Buenos Aires. 18 de Junio.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD). 2009. *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

DAS, KASTURI. 2008. "Coping with SPA Challenges in India: WTO and beyond", en: *Journal of International Economic Law*, 11(4):971-1019.

DUNNING, JOHN Y SARIANNA LUNDAN. 2008. *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Segunda Edición. Cheltenham, Reino Unido; Northampton, MA: Edward Elgar.

GALLAGHER, KEVIN P. 2010. "Taking the China Challenge: China and the Future of Latin American Economic Development". *SerieBrief* N° 58. LATN. Noviembre.

GAYÁ, ROMINA Y KATHIA MICHALCZEWSKY. 2011. "*El salto exportador del MERCOSUR en 2003-2008. Más allá del boom de las materias primas*". Nota Técnica 292. Buenos Aires: BID-INTAL.

GILPIN, ROBERT. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.

HAGE, FÁBIO; MARCUS PEIXOTO, Y JOSÉ EUSTÁQUIO VIEIRA FILHO. 2012. "*Retrocesso sobre aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros*", en: *Sociedade Rural Brasileira*. 25 de junio.

IMAP. 2010. "Food and Beverage Industry Global Report".

KOSACOFF, BERNARDO Y SEBASTIÁN CAMPANARIO. 2007. "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina". Documento de Proyectos N° 16. CEPAL.

LAENS, SILVIA Y MARÍA INÉS TERRA. 2006. "The external agenda of the MERCOSUR: The impact of negotiations with FTAA, EU and WTO". Documento de Trabajo N° 05-06. Red MERCOSUR.

MACEDO, DANILO. 2012. "*Comissão da Câmara aprova compra de terras por estrangeiros*", en: *Agência Brasil*. 13 de junio.

MORENO, LUIS ALBERTO. 2012. "*Complacencia, el peor peligro que enfrenta América Latina*", en: *Portafolio.com*. 11 de marzo.

NEWELL, PETER. 2009. "Bio-Hegemony: The Political Economy of Agricultural Biotechnology in Argentina", en: *Journal of Latin American Studies*, 41:27-57.

ORDOÑEZ, HÉCTOR; MARCOS FAVA NEVES, HERNÁN PALAU, Y ROBERTO FAVA SCARE. 2004. "MERCOSUR as a Large Supplier in the Near Future: Seeking the potential and identifying the institutional, organizational, technological and market constraints (focus on Argentina and Brazil)". Ponencia presentada en *Sixth International Conference on Chain and Network Management in Agribusiness and the Food Industry*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). 2011. "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.

PERRONE, NICOLÁS M. 2012. "Restrictions to Foreign Acquisitions of Agricultural Land in Argentina and Brazil", en: *Globalizations*. De próxima aparición.

PIÑEIRO, MARTÍN Y FEDERICO VILLARREAL. 2012. "Foreign Investment in Agriculture in MERCOSUR Member Countries", en: *International Institute for Sustainable Development*. Julio.

PUTNAM, ROBERT. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en: *International Organization*, 42:427-460. Verano.

SHADLEN, KEN. 2008. "Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas", en: *Journal of Development Studies*, 44:1-20.

STRANGE, SUSAN. 1992. "States, Firms and Diplomacy", en: *International Affairs*, 68(1):1-15. Enero.

TABB, WILLIAM. 2008. "The Global Food Crisis and What has Capitalism to Do with It?", en: *ZMagazine*. Septiembre.

THE CHINA POST. 2011. "*Brazil, Argentina oppose commodity price control*". 13 de febrero.

