



## Polos de crecimiento: la encarnación de las nuevas dinámicas de inversión agrícola en África

En los últimos años, los polos de crecimiento agrícolas han ido multiplicándose y ocupando un lugar creciente en las estrategias de desarrollo agrícola y en las políticas nacionales del África subsahariana. Varios organismos financiadores, en particular, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo los han convertido en el pilar de sus estrategias de desarrollo agrícola, aunque no se haya demostrado su impacto positivo en la seguridad alimentaria y nutricional ni en la lucha contra la pobreza.

### ¿Qué son los polos de crecimiento agrícolas?

Los polos de crecimiento agrícolas se desarrollan en zonas de tierras agrícolas que cuentan con un gran potencial, con frecuencia irrigadas o potencialmente irrigables, y en las cuales los poderes públicos desean favorecer la concentración de inversiones públicas y privadas. Están dotados de infraestructuras de apoyo a la producción, a la transformación y a la comercialización de las materias primas agrícolas, y están conectados a los mercados regionales e internacionales para la compra de insumos o la venta de productos. Gozan de facilidades reglamentarias, legislativas, aduaneras y/o fiscales para fomentar las inversiones privadas. Se basan en colaboraciones entre los actores públicos (Estados, países financiadores, bancos de desarrollo, etc.) y los actores privados (grandes inversores privados, empresas multinacionales, etc.) para la creación, la financiación, el desarrollo y la gestión de todas las actividades que allí se llevan a cabo.

La promoción de los polos de crecimiento agrícolas se inscribe en una dinámica general de incitación de la inversión privada a gran escala en la agricultura, impulsada por los Estados africanos, las organizaciones internacionales, las agencias de desarrollo y las empresas agroalimentarias multinacionales. Este enfoque del desarrollo agrícola considera que la lucha contra el hambre pasa principalmente por el aumento de la producción y de los rendimientos agrícolas, especialmente desde la crisis mundial de los precios agrícolas de 2007 y 2008 que provocó hambrunas en numerosos países, incluyendo en África. Esta visión tiene<sup>1</sup> muy poco en cuenta la diversidad de las causas del hambre, como el nivel y la estabilidad de los ingresos de los más pobres, el destino de la produc-



© Søren Bjerregaard - ActionAid

1. Véase en particular el «foco» de Grow Africa en la inversión privada para aumentar la producción y promover la seguridad alimentaria en Grow Africa, *Investing in the future of African agriculture*, 2013: [www.feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/grow\\_africa\\_annual\\_report\\_2013.pdf](http://www.feedthefuture.gov/sites/default/files/resource/files/grow_africa_annual_report_2013.pdf)

ción agrícola, el acceso a una alimentación diversificada, etc. Se inscribe en la continuidad del enfoque de intensificación con el paquete «mecanización, riego, semillas seleccionadas, fertilizantes sintéticos y pesticidas» de la revolución verde en Asia y en América Latina, redefiniendo al mismo tiempo los roles respectivos de los Estados y de los actores privados en la gobernanza de las cadenas de valor y del sector agrícola. El enfoque de los polos de crecimiento reúne lógicas de intervención ya existentes en el desarrollo agrícola (riego a gran escala, colaboraciones público-privadas, cadenas de valor para la exportación, formalización de los títulos de propiedad de las tierras, contractualización de las producciones familiares, etc.). Los polos de crecimiento agrícolas ponen a los inversores privados en el centro de la gobernanza, de la definición de los objetivos y de la ejecución de los proyectos.

### Yara, ferviente defensor de los polos de crecimiento

Yara International es el principal productor y comerciante de fertilizantes del mundo (el 12% del mercado mundial, más del 40% del mercado de los fertilizantes nitrogenados). La empresa es muy activa a nivel internacional en las iniciativas relacionadas con el desarrollo del sector agrícola en los países en desarrollo, especialmente a través de su Fundación para la revolución verde en África, lanzada en 2005 y de su implicación en las iniciativas Grow Africa y la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (NASAN). En 2008, Yara destacó el concepto de corredor de crecimiento agrícola en el foro del sector privado al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>2</sup>. En 2009, la idea se volvió a plantear en la reunión anual de la Fundación del Foro Económico Mundial (WEF) de Davos y se inscribió en el marco del proyecto «Una nueva visión para la agricultura» del WEF<sup>3</sup>. Entonces, Yara tuvo un rol preponderante en el lanzamiento del corredor de crecimiento agrícola de Beira (BAGC) y luego en el corredor de crecimiento agrícola del sur de Tanzania (SAGCOT) en mayo de 2010, en la reunión del WEF sobre África celebrada en Tanzania. El concepto, y los corredores agrícolas ya iniciados, luego fueron apoyados por la iniciativa Grow Africa lanzada a partir de 2011, e integrados en la NASAN lanzada por el G8 en 2012.

### Características de los polos de crecimiento

Los polos de crecimiento agrícolas se construyeron con la lógica de la colaboración público-privada. Los actores públicos asumen las inversiones iniciales (acondicionamiento de los perímetros industriales, redes viales o ferroviarias, puertos, grandes acondicionamientos hidráulicos). Al mismo tiempo,

renuncian a los ingresos fiscales y aduaneros, liberalizando el sector agrícola con vistas a facilitar el entorno empresarial para las empresas privadas. Los inversores privados solo asumen todo o parte de los costes de funcionamiento en relación directa con la producción o la transformación agrícola. Además, se les confiere el rango de co-decisor y co-productor de políticas y programas de desarrollo en el territorio elegido. A semejanza de las zonas económicas especiales, los proyectos de polos de crecimiento agrícolas tratan de atraer a la inversión privada con un entorno reglamentario y regímenes aduaneros y fiscales más favorables. Pueden acumular incentivos a nivel nacional, para disminuir las limitaciones administrativas y reglamentarias y facilitar la toma de cuotas de mercado para las empresas de semillas, de abonos, etc. A nivel de la zona de los polos de crecimiento, también se benefician de reducciones o exenciones de impuestos sobre las sociedades y/o sobre los beneficios, de impuestos aduaneros sobre las importaciones de equipo, de impuestos aduaneros sobre las exportaciones de productos, etc. El desarrollo de medidas incitativas en un polo de crecimiento puede inspirar medidas generales en todo el territorio como en Burkina Faso, donde las disposiciones previstas para el polo de Bagré han influido en gran medida en el nuevo código de inversiones.

### Los polos de crecimiento agrícolas, multiplicar los ángulos de acción para un objetivo: atraer la inversión privada



© ACF, CCFD-Terre solidaire, Oxfam France, *L'impasse des pôles de croissance agricole en Afrique*, 2017.

Más allá de en las dimensiones fiscales, los polos de crecimiento también tienen un impacto directo en la distribución territorial y en los modelos y en las prácticas agrícolas que se desarrollen allí. Los factores de producción, entre ellos, las tierras, se atribuyen prioritariamente a las empresas privadas. Se promueve mucho la contractualización de los productores con estas empresas. Se supone que este enfoque también genera empleo industrial para la población rural obligada a dejar la agricultura, y que permite la transferencia de técnicas, saberes y oportunidades de comercialización para los productores que colaboren y contractualicen con empresas agroalimentarias.

2. Helena Paul y Ricarda Steinbrecher, *African Agricultural Growth Corridors and the New Alliance for Food Security and Nutrition. Who benefits, who loses?*, Econexus, 2013: [www.econexus.info/publication/african-agricultural-growth-corridors-and-new-alliance-food-security-and-nutrition-who-b](http://www.econexus.info/publication/african-agricultural-growth-corridors-and-new-alliance-food-security-and-nutrition-who-b)  
 3. Foro Económico Mundial, *New Vision for Agriculture*, 2012: [www.weforum.org/projects/new-vision-for-agriculture](http://www.weforum.org/projects/new-vision-for-agriculture)

El apoyo a los polos de crecimiento se basa en la idea de que la inversión privada masiva va a poder desarrollar con rapidez y eficacia el sector agrícola y, en última instancia, reducir el hambre y la malnutrición. Pero la eficacia de estas colaboraciones público-privadas en la lucha contra la pobreza y para la seguridad alimentaria no se ha probado. No existe hasta la fecha ningún análisis coste-beneficio de estas medidas incitativas para los Estados, ni análisis sobre los beneficios inesperados ni de la incitación real para los inversores a desarrollar su proyecto<sup>4</sup>.

## Riesgos relacionados con los polos de crecimiento

Es difícil proporcionar un estado de avance completo y preciso del desarrollo de los polos de crecimiento y de los agropolos, debido a la falta de seguimiento transparente de las inversiones realizadas. No obstante, los estudios hechos, en particular, por Action contre la Faim, CCFD-Terre Solidaire y Oxfam France, revelan importantes dificultades de ejecución e impactos que socavan la seguridad alimentaria de las poblaciones locales<sup>5</sup>.

Se observa en primer lugar una marginación de los/as productores/as a pequeña escala en beneficio de las empresas de producción, de transformación y de comercialización, principales beneficiarias de las tierras, de las infraestructuras de riego, de las subvenciones y de las exenciones fiscales establecidas. Esta marginación suele comenzar con una atribución de las tierras que beneficia ampliamente a los inversores externos a expensas de las poblaciones más vulnerables, como se ha constatado en Tanzania, pero también en Burkina Faso.

El desarrollo de los polos de crecimiento se caracteriza también por el hecho de que los niveles de inversión conocidos o anunciados por el sector privado son relativamente bajos. Esto se puede explicar por el hecho de que los grandes inversores esperan a que se hayan establecido las infraestructuras, las reformas de liberalización del sector y las medidas de incentivo fiscal o aduanero para lanzar sus proyectos. Algunos inversores nacionales también han hecho saber que esperaban por parte de los polos de crecimiento un apoyo para el acceso a la financiación, en particular, en términos de acceso al crédito, a fin de invertir. De hecho, los polos de crecimiento agrícolas no solucionan el problema crucial de la financiación de la inversión en agricultura. Peor aún, lo acentúan al asegurar que a corto y a medio plazo los inversores implicados en el territorio del polo de crecimiento no contribuyan al presupuesto público teniendo en cuenta las disposiciones reglamentarias y fiscales de exención aplicadas.

Por último, destacamos que el impacto de los polos de crecimiento en la cantidad y la calidad (en términos de creación de empleos decentes, de reducción de la pobreza y de contribución a la lucha contra el hambre) de las inversiones privadas en la agricultura está por demostrar. Al contrario, las investigaciones sobre el terreno indican más bien que se pone en peligro la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones afectadas. Por ejemplo, el establecimiento de la contractualización

fuertemente promovida en esos territorios se topa con dificultades y no garantiza ni ingresos suficientes para los/as productores/as más vulnerables, ni el desarrollo de empleos decentes en los polos de crecimiento agrícolas<sup>6</sup>.

### El polo de crecimiento de Bagré, ilustración del cóctel de ventajas disponibles para el sector privado

En Burkina Faso, el polo de crecimiento de Bagré iniciado en 2011 ilustra las críticas formuladas con respecto a los polos. El régimen fiscal específico de la zona concede ventajas fiscales y aduaneras a los inversores privados (individuales, uniones de agrupaciones, etc.) con una convención de inversión con Bagrépôle, así como a los subcontratistas y a las estructuras de gestión de los polos de crecimiento durante la fase de inversión y durante la fase de explotación. También se prevén: una exención total del impuesto de valor añadido, de los derechos de aduana y de otros impuestos percibidos en la importación de bienes y de servicios destinados a la realización del proyecto, del impuesto de valor añadido para las adquisiciones en el mercado local, y de una exención de impuestos sobre las sociedades, la contribución de las patentes, etc.<sup>7</sup> Más allá de las disposiciones fiscales y aduaneras, el desarrollo del polo de Bagré prevé también una puesta a disposición de tierras para los inversores. Esto se traduce en una distribución de las tierras: el 78% de la superficie está destinada a los inversores, el resto a las agriculturas familiares. Las empresas seleccionadas a través de una licitación para beneficiarse del acceso a estas tierras irrigables se benefician además de las exenciones anteriormente citadas, de arrendamientos de terrenos con una duración de 18 a 99 años. Mientras que 9 000 campesinos/as están directamente afectados/as por el proyecto y han sido desplazados/as para posibilitar la instalación de las empresas, las compensaciones prometidas por los/as administradores/as del polo de crecimiento de Bagré no satisfacen a las poblaciones locales. El jefe del pueblo de Bagré dice incluso que nadie les ha consultado sobre la ocupación y el acondicionamiento de algunas zonas: «No nos informaron cuando el proyecto quería realizar las construcciones, a pesar de que hay zonas de prácticas tradicionales, de ritos, que hay que proteger»<sup>8</sup> [NdT: traducción de cita].

4. En 2015, el FMI, la OCDE, la ONU y el Banco Mundial recordaron que los incentivos fiscales solían tener beneficios inesperados para los inversores en los países en desarrollo, y que faltaban análisis coste-beneficio. IMF, OECD, UN and the World Bank, *Options for Low Income Countries Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*, 2015: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>

5. Véase la lista exhaustiva de los riesgos identificados en el informe de ACF, CCFD-Terre solidaire y Oxfam France, *L'impasse des pôles de croissance agricole en Afrique*, 2017

6. Bureau Issala e Inter-Réseaux, *Les pôles de croissance en Afrique de l'Ouest et du Centre, Réalités, impacts et enjeux*, 2017

7. Bala Wenceslas Sanou, *Action de suivi de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Burkina*, Oxfam France, 2014

8. ACF, CCFD-Terre solidaire, Oxfam France, *Bilan d'étape de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, 2015

## Recomendaciones

La crítica de los polos de crecimiento agrícolas va en aumento en África, no solo por parte de las poblaciones locales desplazadas o expropiadas de sus tierras a causa de estos proyectos, sino también por parte de actores del sector privado local que no se benefician de un apoyo a la agroindustrialización que suele estar adaptado a los grandes inversores. Las organizaciones campesinas también se han movilizadas. La Red de organizaciones campesinas y de productores agrícolas de África Occidental (ROPPA) y otras organizaciones de la sociedad civil africana e internacional<sup>9</sup> señalan que el creciente interés de los/as decisores/as políticos/as de África Occidental por el concepto de los polos de crecimiento se basa en un supuesto simplista de vínculo natural entre inversión, crecimiento económico y reducción de la pobreza; y que este apoyo lleva a promover una agricultura a dos velocidades que favorece las inversiones de las empresas nacionales y multinacionales en detrimento de las explotaciones familiares. A la espera de una reorientación estratégica o de la demostración de la contribución efectiva de los polos de crecimiento a la reducción de la inseguridad alimentaria, las organizaciones miembros de la Comisión Agricultura y Alimentación de Coordinación SUD instan a los organismos financiadores y, en particular, a la Agencia Francesa de Desarrollo, a que tomen medidas para detener la financiación de actividades relacionadas con los polos de crecimiento agrícolas en África. Instamos al Grupo AFD a:

- materializar la priorización al apoyo de las agriculturas familiares y campesinas, afirmada por Francia, comprometiéndose a no participar en un apoyo directo o indirecto a los proyectos de polos ni a los corredores de crecimiento agrícolas;

- lanzar estudios de evaluación de los impactos sociales, económicos y ambientales, en términos de seguridad alimentaria y nutricional, de los polos y de los corredores de crecimiento agrícolas que estén apoyados directa o indirectamente por el Grupo AFD.



© Søren Bjerregaard - ActionAid

9. Confédération Paysanne du Faso y Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs d'Afrique de l'Ouest, *Atelier régional de partage d'expériences et de réflexion sur les « pôles de croissance »*, Declaración final, 2016: [http://cpf-bf.org/IMG/pdf/rapport\\_atelier\\_regional\\_cpf\\_vf\\_diffusion.pdf](http://cpf-bf.org/IMG/pdf/rapport_atelier_regional_cpf_vf_diffusion.pdf)

**Coordination SUD**  
Solidarité Urgence Développement

Esta publicación está producida por la Comisión Agricultura y Alimentación (CZA) de Coordinación SUD

En el marco de su misión de apoyo al cabildeo colectivo de sus miembros, Coordinación SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (CZA) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, CRID, Gret, Inter Aide, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Secours Catholique-Caritas France, SOL y UNMFREO.

La CZA realiza la representación de Coordinación SUD en un conjunto de ámbitos que tratan de la agricultura y de la alimentación, tales como el Grupo Interministerial de Seguridad Alimentaria (GISA) y el Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC) para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA).

**Contacto de la Comisión Agricultura y Alimentación:**  
Sébastien Chailleux, ActionAid France  
E-mail: [s.chailleux@peuples-solidaires.org](mailto:s.chailleux@peuples-solidaires.org)  
Sitio Web: [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)

Esta nota fue redactada por Maureen Jorand (CCFD-Terre Solidaire) con las contribuciones de Clara Jamart (Oxfam France) y Peggy Pascal (Action contre la Faim).  
Traducido del francés por Consuelo Manzano



Esta nota fue realizada con el apoyo de la AFD. Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

