

Signatura:	<u>EB 2015/116/R.18/Add.1</u>
Tema:	<u>9 b) iii)</u>
Fecha:	<u>11 de diciembre de 2015</u>
Distribución:	<u>Pública</u>
Original:	<u>Inglés</u>

S



Invertir en la población rural

República Unida de Tanzania

Programa de Desarrollo Comunitario  
Sostenible y Fomento de la Infraestructura  
para la Producción de Azúcar en Bagamoyo

Adición

Junta Ejecutiva — 116º período de sesiones  
Roma, 16 y 17 de diciembre de 2014

---

Para información

# Programa de Desarrollo Comunitario Sostenible y Fomento de la Infraestructura para la Producción de Azúcar en Bagamoyo

## Adición

1. Se ha presentado a la Junta Ejecutiva, durante el 116º período de sesiones, una versión actualizada del informe del Presidente sobre el Programa de Desarrollo Comunitario Sostenible y Fomento de la Infraestructura para la Producción de Azúcar en Bagamoyo (BASIC) para la República Unida de Tanzania. Esta adición contiene, a solicitud de la Junta, información sobre los avances en el proceso de consulta y la inversión en el sector azucarero desde la finalización de la versión actualizada del informe. Proporciona también aclaraciones sobre el enfoque del programa y cómo se han dado curso en la versión actualizada a otras cuestiones derivadas de las observaciones planteadas por Irlanda.
2. El proceso de consulta. Desde septiembre de 2015 el FIDA está llevando a cabo un intenso proceso de consulta a diferentes niveles sobre aspectos relacionados con el BASIC. La oficina del FIDA en el país en la República Unida de Tanzania ha mantenido conversaciones con el Gobierno, con el asociado del sector privado, y también con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y algunos otros asociados en el desarrollo. La dirección del FIDA se reunió el 26 y 27 de octubre en Estocolmo con directivos de la ASDI y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del 14 al 16 de octubre con la dirección del BAfD en Abiyán. Tras las elecciones nacionales del 25 de octubre, el Ministerio de Finanzas del país y la Oficina presidencial de ejecución de la iniciativa "Big Results Now" convinieron una reunión para tratar el programa. La reunión se celebró el 17 de noviembre y contó con una concurrida presencia de autoridades gubernamentales del más alto nivel y siete asociados en el desarrollo.
3. El proyecto de inversión del sector privado: estado de la situación. Las estimaciones del valor de la inversión total del sector privado se mantienen fluidas ya que dependen del ritmo que tomará la inversión con el tiempo y de las decisiones que se adopten en cuanto a los aspectos técnicos de la expansión de la central de azúcar y la construcción de una destilería. El valor total del paquete de financiación se calcula actualmente en USD 450 millones; este podría repartirse en dos fases, con una inversión de USD 350 millones en la primera de ellas. Durante la primera fase se prevé que el asociado del sector privado aporte el 40 % del capital necesario (USD 140 millones) y que el consorcio de bancos encabezado por el Departamento del Sector Privado del BAfD financie el otro 60 % (aproximadamente, USD 210 millones) con un préstamo comercial de USD 100 millones de sus propios recursos y de financiación por endeudamiento adicional que logrará movilizar el BAfD de los miembros del consorcio.
4. La financiación del BAfD destinada al asociado del sector privado y el programa del sector público. En abril de 2014 el consejo ejecutivo del BAfD aprobó un préstamo comercial para el asociado del sector privado de USD 50 millones y destinó una asignación de otros USD 50 millones al programa. La dirección del BAfD informó al FIDA de que su plan de intervención en el sector público en el contexto del BASIC sería enviada al consejo ejecutivo del banco cuando se hubieran cumplido las restantes condiciones para que se haga efectivo el préstamo comercial.

5. El otorgamiento del préstamo comercial está pendiente de la resolución definitiva de algunos acuerdos operativos y sobre políticas. El BAfD ha mantenido activa su oferta de préstamo comercial habida cuenta del fuerte compromiso con la inversión demostrado por la República Unida de Tanzania y el firme progreso experimentado en 2015, que se resume a continuación.
  - a) Entorno normativo del subsector azucarero. La cuestión fundamental era la necesidad de que existiera un marco de políticas favorable al subsector azucarero, tanto dentro de la República Unida de Tanzania como en los países de la Comunidad de África Oriental, a fin de garantizar que el plan para desarrollar dicho sector a nivel nacional tuviera viabilidad financiera. Con la nueva reglamentación nacional para el sector azucarero, aprobada en mayo de 2015, y el ajuste de la tarifa mínima de importación para la Comunidad de África Oriental, de julio de 2015, se garantiza justamente esta viabilidad financiera y el asociado del sector privado ha podido continuar con sus esfuerzos para atraer a un asociado que aportará la inversión estratégica.
  - b) Incentivos a la inversión en la agricultura. El Centro para las inversiones de Tanzania ha facilitado incentivos específicos para el asociado del sector privado en la categoría de inversiones estratégicas. La nueva Ley nacional de presupuesto 2015-2016 también concede incentivos especiales a los que podrán acogerse los inversionistas en el proyecto.
  - c) Convenios operativos entre el Gobierno y el asociado del sector privado. El BAfD brindó apoyo técnico al Gobierno para la redacción de los convenios con el sector privado en materia de aplicación de disposiciones jurídicas y participación accionaria. Ya se han elaborado los convenios preliminares y se prevé estén finalizados una vez que entre en vigor el acuerdo con el asociado que aportará la inversión estratégica que cuente con el beneplácito del Gobierno, el BAfD y la ASDI.
  - d) El inversionista de capital. A mediados de noviembre, el asociado del sector privado informó de que había identificado y concluido un acuerdo inicial con un asociado para la inversión estratégica que aportará conocimientos técnicos y financiación sobre la base de un reparto a partes iguales del capital de la empresa (45 % y 45 %). Por su parte, el Gobierno retendrá el 10 % restante por medio de un acuerdo basado en el sistema de "tierra a cambio de capital social". No obstante, teniendo en cuenta que las partes intervinientes (incluido el Gobierno de Suecia y el BAfD) han expresado su preocupación sobre el retraso del asociado del sector privado en cumplir con todas las condiciones de la financiación y la preferencia de estas partes de que se busque a otros asociados, el FIDA ha comenzado a trabajar con ellas con el fin de explorar las alternativas que se explican a continuación.
6. En reuniones celebradas con el BAfD, la ASDI y el FIDA el 6 y el 17 de noviembre pasados, el Gobierno volvió a manifestar su firme compromiso de garantizar que la inversión azucarera siga adelante según lo planeado. Dado que ahora existe un entorno normativo propicio para dicha inversión, están dadas todas las condiciones favorables para seguir adelante con las acciones pendientes, en cumplimiento de los requisitos fijados por el BAfD. Actualmente, el plazo previsto para cumplir con todas las condiciones de la financiación es el tercer trimestre de 2016. Sin embargo, incluso si para entonces se pudiera lograr un avance tangible con el inversionista de capital, este quizás necesite más tiempo para concluir el acuerdo y comenzar las operaciones.
7. Como el asociado del sector privado no ha logrado todavía movilizar la financiación del capital social requerida, el FIDA está analizando dos hipótesis, a saber: i) se encuentra un inversionista alternativo, por ejemplo, seleccionado entre los cuatro empresarios industriales azucareros que operan actualmente en Tanzania, o ii) no se concreta la inversión en la plantación núcleo ni en la central de azúcar, y el

proyecto se somete a una revisión en función de estos cambios. Si no se puede garantizar la inversión del sector privado, entonces se reformulará el programa de fomento de la producción por contrata o se reducirá parcialmente su alcance. En el convenio de financiación negociado del FIDA existen salvaguardias sólidas en relación con las condiciones necesarias para el retiro y la suspensión de fondos. Las actividades del componente 2 del programa (desarrollo comunitario resiliente a los efectos del cambio climático) comenzarán tan pronto como el Gobierno haya seleccionado al personal clave del programa, independientemente de lo que suceda con la inversión azucarera. Las actividades relativas al componente 1 del programa (fomento de la producción por contrata) no empezarán hasta que se hayan cumplido todas las condiciones de financiación.

8. Costo y tiempo para preparar la inversión. Los modelos empresariales inclusivos que facilitan la participación de productores locales en proyectos de inversión extranjera directa en la agricultura son la manera más eficaz de dar lugar a beneficios generalizados para las comunidades locales. Según una reseña reciente de las mejores prácticas en materia de diseño de inversiones del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el modelo empresarial inclusivo de inversión extranjera directa en la agricultura que ha dado mejores resultados en los últimos 50 años es el de agricultura por contrata basada en el modelo de finca núcleo ligada a una planta elaboradora.<sup>1</sup> En el BASIC se aplicará este modelo, el cual implica menos riesgos para los agricultores por las siguientes razones: las nuevas tecnologías de cultivo se validan en el sector privado antes de difundirlas con los productores; el asociado del sector privado suele proporcionar insumos al costo, garantizando la calidad, el volumen y una buena relación costo-beneficio, y la cercanía de la planta elaboradora garantiza a los agricultores un mercado inmediato para sus productos a precios pactados de antemano.
9. El capital inicial que requiere el inversor en un modelo inclusivo de estas características es considerablemente superior al de una inversión aislada. Es inevitable que estos modelos tengan márgenes de tiempo muy prolongados y costos elevados debido a que: a) los inversionistas tienen que forjar buenas relaciones con las comunidades locales desde el comienzo del proyecto con el fin de que estas adquieran una buena comprensión de lo que significa participar en un grupo organizado de agricultores por contrata y para que asuman el proyecto como propio; b) la planta elaboradora se debe agrandar de un 30 % a un 50 % para dar cabida a la producción de los agricultores locales; c) se necesitan estudios de viabilidad y diseño detallados para conseguir la financiación; d) hay que hacer pruebas con las variedades de semillas y las tecnologías antes de utilizarlas, y e) se debe llegar a acuerdos con el Gobierno. Para el sector privado es más arriesgado invertir con la expectativa de que un tercio o más de la producción agrícola que abastecerá el proceso de elaboración provendrá de agricultores de la zona, más que de su propia producción.

---

<sup>1</sup> FAO (2014): Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from Case Studies (Repercusiones de la inversión extranjera en la agricultura de los países en desarrollo: datos proporcionados por estudios de caso), documento de trabajo sobre investigación de políticas comerciales y de productos básicos n.º 47, Roma. Véase también Banco Mundial (agosto de 2013): Investing in Agribusiness: a retrospective view of a Development Bank's investment in agribusiness in Africa and Southeast Asia and the Pacific (Invertir en los agronegocios: una mirada retrospectiva a una inversión en agronegocios de un banco de desarrollo en África y Asia sudoriental y el Pacífico), y el documento elaborado en el marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial (2013): Review of smallholder linkages for inclusive agribusiness development: Good practices in investment design (Reseña de los nexos con los agricultores en pequeña escala para lograr el desarrollo inclusivo de los agronegocios: buenas prácticas en materia de diseño de inversiones), Roma.

10. El Banco Mundial ha acuñado el término "capital paciente" para referirse a las exigencias que se presentan al sector privado en modelos empresariales inclusivos de agricultura por contrata basada en el modelo de finca núcleo: plazos prolongados, altos costos de transacción e innovación. Se espera que, a largo plazo, ese tipo de inversiones de capital paciente vengan recompensadas por una mayor estabilidad del entorno social circundante y por una reducción de los riesgos producto de la aceptación del proyecto por parte de las comunidades vecinas y su crecimiento económico.
11. El proyecto azucarero en Bagamoyo. El desarrollo de un modelo empresarial inclusivo para el proyecto azucarero en Bagamoyo refleja las conclusiones de los estudios realizados por la FAO y el Banco Mundial. Los prolongados márgenes de tiempo que se requieren son similares a los de otros proyectos de agricultura por contrata basada en el modelo de finca núcleo e indicativos del nivel de preparación que se exige. El trabajo preparatorio consistió en lo siguiente: operación de una finca agrícola de 200 ha destinada a la producción de semillas de caña de azúcar con fines de selección de variedades y multiplicación (desde 2007); estudios hidrológicos; estudios detallados del diseño de infraestructura para garantizar que la finca núcleo y la central elaboradora de azúcar satisfagan las normas ISO 14000 de la Organización Internacional de Normalización; desarrollo y aprobación de un plan de reasentamiento y de una evaluación del impacto ambiental y social de las actividades de la finca núcleo; estudios de viabilidad relativos al programa de agricultura por contrata, y tareas de desarrollo inicial con los grupos por contrata y los poblados aledaños para preparar los planes de uso de la tierra.

#### BASIC

12. Enfoque del programa. El enfoque para la colaboración con los grupos objetivo será flexible y se basará en el principio del consentimiento libre, previo e informado en cada una de las etapas de la ejecución. Mediante consultas abiertas en las aldeas, se asistirá a los grupos objetivo en la evaluación de las diferentes opciones de las que disponen para la constitución legal de los grupos de producción, y en la adopción de decisiones sobre cómo desean registrar y ejercer sus títulos de propiedad de la tierra, empoderándolos así para que tomen iniciativas autodefinidas y autónomas. Durante las consultas se estudiarán varias opciones. Otros factores que deben tenerse en cuenta durante el proceso de consulta y adopción de decisiones en las aldeas son los siguientes: a) la propiedad actual de la tierra; b) los requisitos técnicos y los costos del cultivo de la caña de azúcar; c) los mecanismos para los miembros que deseen salir de un grupo de productores por contrata, y d) las medidas para evitar el acaparamiento de los beneficios por las élites.
13. Tenencia de la tierra. En el marco del BASIC, el FIDA y el BAfD cofinanciarán el programa de cultivo de caña de azúcar por contrata; por su parte, el FIDA financiará inversiones locales sostenibles en la comunidad en general. Se ha fortalecido el diseño del programa de agricultura por contrata disponiendo que las actividades relacionadas con la obtención de títulos de propiedad sobre la tierra tengan lugar al principio del proceso de movilización comunitaria, antes de que se efectúe cualquier inversión en bienes materiales. Por medio del programa, se apoyará a las 27 aldeas de la zona para que realicen estudios de límites territoriales y en las tareas de adjudicación de tierras, de conformidad con el proceso participativo nacional que sea de aplicación, a fin de facilitar para estas la obtención de los certificados de tierras y establecer sus oficinas catastrales. Tras haber superado esta etapa, las aldeas podrán emitir los certificados con los que otorgar derechos consuetudinarios de ocupación a los particulares o grupos para garantizar que estos tengan la seguridad de la tenencia como paso previo para acceder a los incentivos financieros e inversiones respaldadas por el programa.

14. El diseño del componente relacionado con la agricultura por contrata está mucho más avanzado que el relativo a la comunidad en general. Ello se debe al trabajo de apoyo a las aldeas que viene realizando el asociado del sector privado desde 2011; consecuentemente, las aldeas están ahora en mejores condiciones para participar en el proyecto como agricultores por contrata. Tomando como base las enseñanzas extraídas con el Proyecto de Riego de Pequeñas Explotaciones en la Cuenca Baja del Río Usuthu, en Swazilandia, y el Proyecto de Fomento de la Producción de Aceites Vegetales, en Uganda, como paso inicial del proceso de movilización se han puesto en marcha tareas de sensibilización sobre el terreno, relevamiento topográfico preliminar y demarcación de límites que han sido muy bien recibidas por las comunidades locales. Los estudios topográficos y la elaboración de planes de uso de la tierra con participación de las aldeas (un requisito que impone el actual marco normativo nacional) se estaban financiando a partir de un préstamo de USD 18 millones concedido por el Standard Bank al asociado del sector privado, respaldado con una garantía del 90 % de la ASDI. Pero habida cuenta de que el apoyo financiero ha cesado antes de que se alcanzaran todos los objetivos fijados, algunas de estas actividades, si bien a una escala ya más reducida, serán respaldadas utilizando la donación del FIDA de preparación para la ejecución, que es de un valor de USD 450 000.
15. Repercusión de la incertidumbre acerca del programa de agricultura por contrata y el riesgo de acaparamiento de los beneficios por las élites. El mayor riesgo que plantea el retraso en concluir el paquete de medidas financieras para el establecimiento de la plantación núcleo y la central de azúcar es la incertidumbre a las que se somete a las futuras aldeas de productores por contrata. Las actividades acordadas con los agricultores para comenzar a fortalecer sus capacidades empresariales y de gestión para la producción de caña de azúcar han llegado a un punto muerto, lo que en parte socava la credibilidad del programa ante las comunidades locales y las autoridades políticas. Si las comunidades sienten que la oportunidad de convertirse en productores de caña de azúcar por contrata puede disiparse, las poblaciones locales se verán más tentadas a vender sus tierras. Esto pondrá en peligro los posibles beneficios socioeconómicos de la inversión y dejará un vacío para el posible acaparamiento de los beneficios por las élites en caso de que el programa se ponga en marcha tarde o no se ponga en marcha en absoluto.
16. Costo de las inversionest del BASIC. El costo total del programa es de USD 136,5 millones; el FIDA financiará aproximadamente un 41,5 % de esa suma. El costo unitario por hogar beneficiario es elevado debido al escaso desarrollo de la infraestructura en el distrito de Bagamoyo y al alto costo que supone la tarea de preparación de las tierras para la inversión. En muchos países, el desarrollo de la infraestructura formaría parte de un programa independiente de apoyo a una iniciativa de desarrollo agrícola. Sin embargo, debido al bajo nivel de la inversión pública en la zona del programa, el Gobierno ha solicitado que las inversiones en infraestructura se lleven a cabo como una parte del BASIC. Estas son las principales razones que explican los costos elevados por hogar beneficiario y las grandes diferencias en el costo total del programa por hogar: USD 28 600 para el componente 1, USD 4 827 para el componente 2 y USD 5 500 con cargo al préstamo del FIDA. Debido a la sustancial cofinanciación de los asociados (al FIDA corresponde el 41 % de esta financiación) movilizada para los fines del programa, los costos por hogar beneficiario aparentan ser en general altos.
17. El costo que insumirán las tareas de preparación de las tierras, la instalación del equipo de riego, la maquinaria agrícola y la implantación de los cultivos para el desarrollo de la agricultura por contrata es de alrededor de USD 10 000 por hectárea, lo cual se corresponde con los costos de un desarrollo de producción de caña de azúcar por riego en Kilombero (República Unida de Tanzania), Malawi y Sudáfrica, sin incluir lo que insuman las tareas intensivas de fortalecimiento de la capacidad y asesoramiento a los agricultores, el apoyo a las instituciones nacionales

del sector y el seguimiento ambiental a largo plazo. El costo que supone la preparación de las tierras, esto es, transformar tierras con potencial de cultivo en tierras cultivables que estén listas para la implantación de la semilla y la consiguiente inversión, contribuye al alto costo de la inversión.

18. La experiencia del FIDA con la producción de palma de aceite en Uganda es importante en el sentido de que se necesitó una cantidad considerable de tiempo (más de seis años) para garantizar que estuvieran dadas todas las condiciones desde el punto de vista organizativo, y los costos por beneficiario eran muy altos debido al elevado valor de la infraestructura necesaria. Los ingresos generados por la producción de palma de aceite a lo largo de un período de 10 años han literalmente propulsado la economía de uno de los distritos más pobres de Uganda para situarlo entre los siete más prósperos del país. Con el Proyecto de Riego de Pequeñas Explotaciones en la Cuenca Baja del Río Usuthu, en Swazilandia, se han alcanzado niveles similares de ingresos y beneficios para el desarrollo. El BASIC aumentará los ingresos de los hogares beneficiarios entre 4 y 10 veces, creando así importantes incentivos de desarrollo colaterales en apoyo de la transformación económica de las comunidades rurales que no resultarán directamente beneficiadas por el programa.