

Las *Notes* de la C2A

Agricultura y alimentación en cuestión

Número 11 - Enero 2013

LAS TIERRAS CULTIVABLES NO CULTIVADAS EN EL MUNDO

Mientras por lo menos 1.500 millones de personas padecen actualmente hambre en el mundo [cf. anexo 2 del Informe de la FAO 2012, The State of Food Insecurity in the World, y F. Dévé, 2013, http://www.agter.asso.fr/article935_es.html], numerosas voces afirman que habrá que poner a cultivar más tierras, a fin de que la oferta alimentaria pueda responder a las necesidades de la humanidad. La existencia de vastas superficies de tierras "subutilizadas" permitiría responder a este desafío, si se implementaran inversiones de envergadura en el sector agrícola, y ello sin prejuzgar de las estructuras de producción que allí estarían en condiciones de producir lo máximo posible. En numerosos países, grandes empresas han pasado a controlar millones de hectáreas en el curso de los últimos años, a un ritmo mucho más rápido que el de la expansión de las tierras cultivadas durante las décadas anteriores. Si estos fenómenos suscitan numerosas resistencias locales y una preocupación creciente, por el momento no han dado lugar a conflictos de grandes dimensiones. Esto parece resultar del hecho que los espacios involucrados se hallan cubiertos a menudo de bosques o sabanas con muy baja densidad de población, o bien se trata de antiguas tierras agrícolas sin cultivar. Su cultivo puede sin embargo plantear problemas medioambientales mayores (aceleración de los cambios climáticos y destrucción de la biodiversidad), violar los derechos de las poblaciones autóctonas, y/o acompañarse de un incremento de las desigualdades y de la desocupación, pudiendo así contribuir a largo plazo a poner en peligro la supervivencia de la humanidad. Por todas estas razones, la evaluación de la superficie de tierras cultivables que no están siendo cultivadas en la actualidad juega un papel central en las discusiones sobre los acaparamientos de tierra. La misma da lugar a numerosas polémicas, frecuentemente acompañadas de confusión y de incomprensiones, pero también de diversas manipulaciones. ¿Se trata o no de tierras cubiertas de bosques? ¿Están de hecho "vacantes" y "disponibles"? ¿Están situadas básicamente en África subsahariana y en América Latina? El objetivo de esta nota es permitir al lector ver más claro lo que está en juego, sobre la base de los datos disponibles, siendo al mismo tiempo críticos sobre las formas de utilizarlos.

La actual utilización de las tierras emergentes

Las tres principales bases de datos

Existen diferentes bases de datos sobre el uso agrícola real y potencial de las tierras a escala del planeta. Las mismas se fundan en datos estadísticos y/o de imágenes satelitales, y registran tanto los diferentes tipos de cubierta del suelo como el uso de éste. Laurence Roudart, profesora en la Université Libre de Bruxelles, dirigió en 2009 un estudio que analiza los métodos y los resultados de las tres principales bases de datos, FAOSTAT, GAEZ, y SAGE/GATP. Este estudio, en el que nos basamos para la redacción de esta sección, permite comprender las diferencias entre los conceptos y los métodos empleados, y delimitar mejor sus aportes y sus límites. [No retomamos aquí más que los elementos de análisis más pertinentes para el tema que nos ocupa, y remitimos al lector a los documentos completos citados en la bibliografía para un análisis más pormenorizado.]

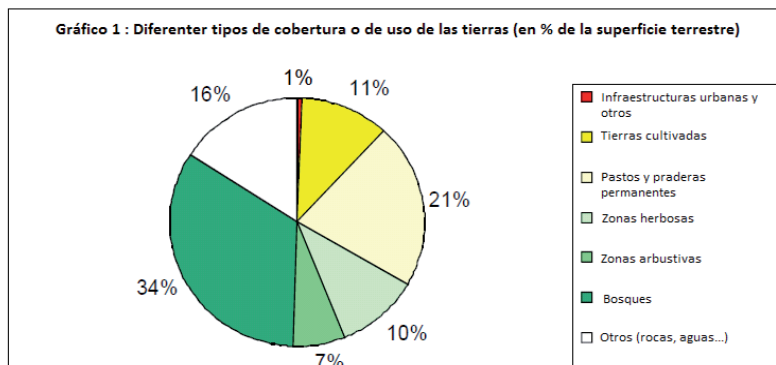
Los datos de FAOSTAT, referentes a la vez a indicadores de cubierta y de utilización de los suelos, son compilados por la FAO (la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) a partir de las estadísticas nacionales y de encuestas efectuadas ante los Estados. Ciertas categorías pueden prestarse a confusión, como la de "praderas y pastizales permanentes", que pueden ser naturales o espontáneos y ser utilizados o no, las "tierras forestales", que recubren también sabanas arboladas si la cubierta forestal es superior al 10% y las áreas en barbecho y no cultivadas, que se inscriben en las rotaciones de cultivos y cuya definición es poco precisa.

El estudio GAEZ (IIASA – International Institute for Applied Systems Analysis y FAO) brinda información sobre las potencialidades agrícolas de las tierras, sobre la base de su aptitud para el cultivo de 154 variedades vegetales, así como sobre los rendimientos accesibles según tres modos de gestión teóricos, "avanzado", "mejorado" y "tradicional" en cultivos pluviales y de regadío.

Este análisis se basa esencialmente en criterios agronómicos y ecológicos. El mismo no toma verdaderamente en cuenta los parámetros socio-económicos. Compara las necesidades de las plantas estudiadas con las condiciones climáticas, de suelo, de altitud, de topografía, sobre una trama de celdas de 5 minutos de latitud y de longitud (a 10 km de distancia del ecuador).

Estas zonas son clasificadas, para cada cultivo y cada modo de gestión, en diferentes categorías de aptitud al cultivo con respecto al mejor rendimiento constatado en la gran área climática correspondiente. A continuación se opera una síntesis combinando los tres modos de gestión y las 154 variedades consideradas. El estudio GAEZ precisa cuáles son las superficies que se encuentran actualmente bajo áreas de bosques para las diferentes categorías de tierras cultivables. La misma no considera las evoluciones, ni negativas (degradación de los suelos, baja de las napas freáticas...) ni positivas (acondicionamientos, drenaje, enmiendas orgánicas o minerales...). Algunas de estas opciones metodológicas tienden a sobreestimar la extensión de las tierras cultivables mientras otras por el contrario la subestiman.

La base SAGE (center for Sustainability and the Global Environment) / GATP (Global Trade Analysis Project) combina los datos FAOSTAT con informaciones sobre la cubierta de las tierras de origen satelital. Sin entrar en detalles sobre la metodología utilizada, cabe destacar que SAGE no trabaja sobre la base de las necesidades teóricas de las plantas ni sobre los rendimientos accesibles, sino a partir de las características de las tierras y de su utilización efectiva. Al igual que el estudio GAEZ, la misma no toma en cuenta los factores económicos y sociales, ni las evoluciones en curso.



Fuentes : SAGE, GTAP

El papel de los bosques, de las sabanas, de las zonas cultivadas

Sobre la base de las definiciones empleadas por el SAGE/GTAP, L. Roudart presenta los diferentes tipos de usos de las tierras emergentes [cf Gráfico 1, Roudart 2009, p. 16]. Las categorías "tierras cultivadas" (el conjunto de las tierras arables y de las tierras bajo cultivo permanente) y "praderas y pastizales permanentes" son las de la FAO.

Un tercio de las tierras emergentes está cubierto de bosques, mientras alrededor de otro tercio es utilizado para usos agrícolas o pastoriles [parte de las praderas y pastizales permanentes no son empleados para pastoreo y parte de las zonas con vegetación herbácea y arbustiva pueden serlo]. Las infraestructuras urbanas y otras no ocupan más que un bajo porcentaje de las tierras emergentes. Las estimaciones de las superficies de tierras cultivadas de SAGE y de la FAO difieren. SAGE habla de 1.805 millones de ha en 1992, o sea 17% más que la FAO, que anuncia 1.525 millones de ha. Los cereales ocupan el 55% de estas superficies, las oleaginosas el 15%, las leguminosas secas el 5%, las raíces y tubérculos el 4%, los cultivos azucareros el 2% y los otros cultivos el 19%. [SAGE, retomado por L. Roudart, op. cit., p.18]. Las estimaciones de pastizales permanentes de FAO y SAGE son similares (un 3% más para la FAO), pero esta proximidad de las medias mundiales oculta estimaciones divergentes sobre los diferentes continentes, que se compensan a nivel global.

Tierras cultivables y tierras cultivadas, los datos globales

El estudio GAEZ y la base SAGE/GTAP proveen informaciones sobre las superficies de tierras cultivables utilizando como referencia para sus modelos datos de los años noventa.

Para el estudio GAEZ, la superficie de las tierras aptas para el cultivo pluvial de al menos una de las 154 plantas seleccionadas, cualquiera sea el modo de manejo, representa el 27% de las tierras emergentes, o sea 3.573 millones de ha para las tierras muy convenientes, convenientes y moderadamente convenientes para el cultivo y 4.152 millones incluyendo las tierras consideradas poco convenientes.

Alrededor de un cuarto de las tierras aptas para cultivo están hoy en día cubiertas de bosques que corresponden a 1/3 de las áreas forestales del mundo [Roudart 2009, p. 20]. Las regiones en las que más del 30% de las tierras cultivables están cubiertas de bosques son América del Sur, América del Norte, África central y Rusia.

SAGE estima las superficies cultivables en el mundo en 4.022 millones de ha, una cifra levemente inferior a la del estudio GAEZ. Según estas dos bases de datos, la proporción de las tierras cultivables no cultivadas en el mundo es considerable: 62% para GAEZ y 55% para SAGE/GTAP. [Roudart 2009, p. 26].

L. Roudart discute entonces varias hipótesis (h) de extensión de las superficies cultivadas, sin considerar más que las tierras más aptas para el cultivo (h1), incluyendo todas las tierras aptas para cultivo pero sin abarcar las tierras cubiertas de bosques (h2) o considerando la puesta en cultivo de todas las tierras aptas, comprendidas las que hoy en día están cubiertas de bosques (h3). Según estas proyecciones, las tierras cultivadas de 2005 podrían ser multiplicadas por 1,7 para la hipótesis 1, por 2 para la hipótesis 2 y por 2,5 para la hipótesis 3.

La autora concluye así la sección: «pareciera que a pesar de las divergencias, de la incertidumbre y de los límites de las bases de datos que hemos estudiado, las superficies utilizables en cultivos pluviales y aún no cultivadas, son muy extensas a escala del mundo, de varias grandes regiones y de numerosos países, en particular en América del Sur y en África subsahariana. En cambio, este recurso aparece como raro, incluso agotado en Medio Oriente y en Asia, teniendo en cuenta los métodos empleados para juzgar la aptitud de las tierras para ser cultivadas.» [Roudart 2009, p. 30].

Veamos ahora algunos usos que han podido efectuarse de este tipo de datos y ciertas cuestiones que los mismos suscitan.

Cifras que se prestan a diferentes tipos de manipulación

Las brechas de rendimiento del Banco Mundial

El tercer capítulo del estudio publicado en 2011 por el Banco Mundial, *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* examina las posibilidades de desarrollo en las tierras con potencial agrícola no utilizado o subutilizado. Con el apoyo del IIASA, los autores concluyen que habría 445 millones de ha de tierras no cubiertas de bosques ni protegidas, en zonas en las que la densidad de población es inferior a 25 personas por km², que actualmente no estarían cultivadas y serían susceptibles de serlo de manera ecológicamente

conveniente [Deininger 2011, p. 77]. Analizan las brechas de rendimiento [yield gap] entre la realidad y el potencial en una «perspectiva de análisis de mercado» [commodity perspective] estudiando cinco cultivos que ocupan un lugar importante en los intercambios comerciales: el trigo, el maíz, la soja, la caña de azúcar, la palma aceitera. El informe presenta una tipología de los países involucrados cruzando la "disponibilidad" en tierras y las brechas de rendimiento comprobados para esas cinco producciones, a fin de explorar de qué manera la inversión privada en la agricultura puede mejorar la productividad y convertirse en un pilar central de una estrategia de desarrollo para los pobres [pro-poor] [Deininger 2011, p. 83].

El análisis no integra ningún elemento agronómico ni sociológico, como en los estudios anteriores del IIASA. El parámetro estudiado, el rendimiento bruto por hectárea de un único cultivo no es verdaderamente pertinente, porque el mismo no da cuenta de la riqueza creada. Habría que tomar en consideración el valor agregado por unidad de superficie (= producción bruta - insumos utilizados en el proceso de producción - parte de los equipamientos e infraestructuras incorporados a la producción). Aunque el informe destaca la necesidad de respetar los derechos de las poblaciones y de obtener su acuerdo para toda transferencia de derechos de la tierra a grandes empresas, el mismo utiliza un método presentado como científico que falsea de entrada la comparación entre las unidades de producción familiares y el agronegocio, sin tomar en consideración los sistemas de producción campesinos en su conjunto y soslayando el costo de los insumos y de las máquinas para la producción en gran escala.

Lo que se descubre haciendo un zoom sobre las zonas cultivables no cultivadas

G. Chouquer, al igual que otros investigadores, mostró que el análisis de las imágenes satelitales sin verificación de terreno o análisis a una escala más próxima conducía con frecuencia a interpretaciones erróneas. Haciendo un zoom sobre una zona que parecía vacía, uno descubre campos, diversas formas de ocupación de la tierra que atestiguan la presencia de habitantes. [Chouquer, 2012, p. 91-93].

Disociar los espacios forestales y pastoriles de las zonas de cultivo a partir de las imágenes aéreas conduce a desconocer lo que constituye a menudo la clave de la sostenibilidad de los sistemas de producción, su utilización complementaria. En los sistemas de roza y quema, el rebrote forestal forma parte integral de los espacios cultivados. Los trasposos laterales de fertilidad operados

están muy degradadas o en vías de fuerte degradación. [FAO, SOLAW, 2011 p.113]

Una distribución muy desigual de las tierras potencialmente cultivables

Los estudios e informes llaman la atención sobre la fuerte disponibilidad de tierras no utilizadas en África subsahariana y en América Latina. De hecho, la aplicación de los criterios agro-ecológicos descriptos anteriormente muestra una realidad mucho más diversificada. El siguiente mapa fue elaborado apartir de datos del estudio GAEZ. (Merlet et al, 2011, p. 9)

Entre los países con mayor proporción de tierras cultivables no cultivadas, se encuentran también los EUA y Rusia. En América Latina (Brasil) y en África subsahariana (RDC), éstas se encuentran en gran parte en las grandes cuencas forestales y en las áreas de sabana. Por último, Europa occidental no está exenta de tierras cultivables no cultivadas. [Muchos bosques de países desarrollados, destinados a la producción comercial de algunas especies de madera están establecidos sobre tierras otrora cultivadas]

Sin embargo, en general los análisis y los informes omiten señalarlo. Tras haber introducido una serie de criterios restrictivos más o menos justificados, los autores de numerosos informes presentan el fenómeno de las tierras cultivables no cultivadas como característico de países en desarrollo, y los países desarrollados desaparecen como por arte de magia de la lista de países involucrados.

La importancia de los factores socio-económicos

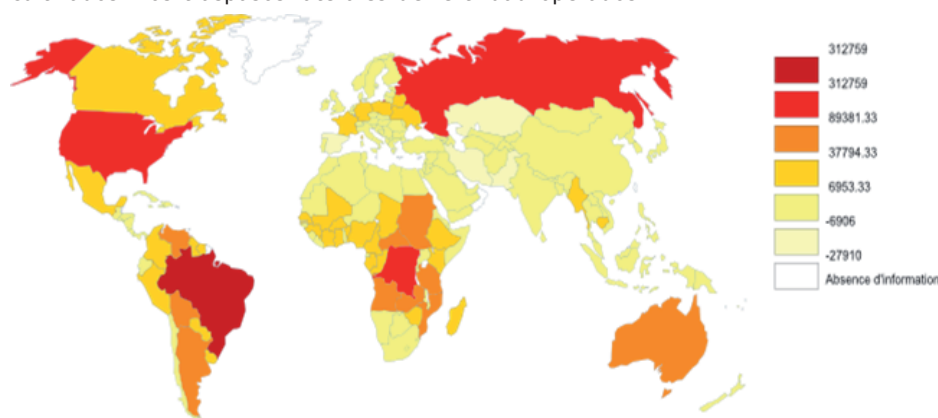


Figura 2. Superficies con diferente potencial agrícola (muy bueno, bueno o intermedio) no utilizadas para la agricultura. Miles de hectáreas por país. Elaboración AGTER, a partir de datos GAEZ, IIASA-FAO, 2002 (mapa realizado con Philcarto)

Las apropiaciones de tierras en gran escala y los fenómenos de concentración de tierras son facilitados por la existencia de vastas zonas subutilizadas y poco pobladas, pero no todas son susceptibles de caer fácilmente bajo el control de grandes empresas nacionales o extranjeras. Son los factores socio-económicos los que resultan determinantes. Las herencias coloniales y las consecuencias de la colectivización de los ex países comunistas pesan mucho en la relación de fuerzas entre las partes enfrentadas. (Merlet et al, 2011).

El cultivo de tierras "subutilizadas" es a menudo presentado exageradamente como

a través de sus excrementos por manadas o rebaños pastoreados en áreas extensivas hacen posible el cultivo permanente de campos, manteniendo o aumentando la fertilidad de sus suelos. A estas complementariedades de índole agronómica se suman las características socio-territoriales de los sistemas de producción, que juegan un papel determinante en su funcionamiento.

Por último, las dinámicas de evolución de estos sistemas son esenciales. Muchos agro-eco-sistemas son el fruto de varios siglos de transformación, en ciertos casos con procesos de degradación de los suelos, reservas en agua, la capacidad de adaptación de los sistemas de producción, y en otros casos, de los procesos inversos de construcción de suelos fértiles y de acumulación de agua. Así, el informe de la FAO de 2011 sobre el estado de los recursos en tierras y en agua para la alimentación y la agricultura en el mundo destaca que un cuarto de las tierras del planeta

una contribución a la alimentación y a la producción de materias primas agrícolas para el bienestar de la humanidad. La realidad es muy distinta: un vasto proceso de apropiación y de acaparamiento de recursos comunes, mucho más difícil de llevar a cabo en los países desarrollados que disponen de una agricultura familiar sólida cuyos derechos sobre la tierra son reconocidos.

Así, la situación descrita por los estudios GAEZ y SAGE no define en nada un universo de tierras disponibles, sobre las cuales no habría ni población ni derecho-habientes. Ella da una idea del volumen de los recursos agrícolas que pueden estar en la mira de empresas en busca de oportunidades de alto retorno para sus « inversiones », allí donde no existe un sistema eficaz de gobernanza de la tenencia de la tierra capaz de oponerse al acaparamiento de los recursos.

Distribución de la población y acceso a los recursos, un problema planetario

El análisis anterior permitió poner en evidencia disponibilidades en materia de tierras cultivables por habitante muy desiguales según las regiones del mundo. Cuando ellas son abundantes, en África y en América Latina, no necesariamente son accesibles para los campesinos. Allí donde la tierra está muy desigualmente repartida, serían necesarios procesos de redistribución (reformas agrarias y políticas de tierras que permitan perpetuar sus efectos) a fin de posibilitar un desarrollo económico y social sustentable. En muchos países, la abundancia de tierras "vírgenes" permitió evitar tales redistribuciones, con el desarrollo de frentes pioneros que implicaron una expansión continua de las superficies agrícolas y la migración de los campesinos sin tierras, verdadera sopapa para las áreas donde la presión de la tierra se había vuelto demasiado fuerte. La competencia entre gran producción y producción campesina en estos nuevos espacios jugó un papel decisivo en la implementación de las estructuras agrarias. Desde hace varias décadas, la gran producción se impuso ampliamente, gracias a nuevos medios técnicos, acarreado los actuales acaparamientos de tierras y de recursos. Hoy en día, los mismos fenómenos se producen a escala mundial. Si políticas de colonización campesina pueden ser fomentadas en el seno de un mismo

país –no sin conflicto y expropiaciones que afectan con frecuencia a las poblaciones autóctonas–, tales políticas son extremadamente difíciles de organizar a escala internacional. Los mecanismos de los mercados de tierras (compras o concesiones) son hoy en día los únicos que operan para regular la distribución de los derechos de utilización de los recursos, lo cual tiene por consecuencia el desarrollo de muy grandes empresas que prosperan sobre la base de la apropiación de las riquezas naturales y de los bienes comunes.

La fuerte desigualdad en materia de tenencia de la tierra agrícola por habitante en las diferentes regiones del mundo constituye un problema de fondo a escala planetaria. El nivel nacional no habrá de ser suficiente para optimizar la utilización de los recursos, tanto menos en cuanto la maximización de la producción no puede constituir el único criterio de elección: evidentemente, conviene considerar también las exigencias medioambientales globales, reducir las expulsiones campesinas y los riesgos de conflictos, etc.

Frente a este reto fundamental de gobernanza mundial, habrá que inventar nuevos mecanismos para evitar que las contradicciones generadas por tales desigualdades se transformen en conflictos abiertos.

Para ir más lejos:

- Roudart, L. (2009). Terres cultivables et terres cultivées : apports de l'analyse croisée de trois bases de données à l'échelle mondiale. Document produit pour le service Statistiques et Prospective du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (Francia). 59 p.
- Roudart, L. (2010). Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité. Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (Francia). Centre d'études et de prospective. Revue Analyse N° 18 - Mayo de 2010. 8 p.
- Deininger, K. et Derek B. (2011). World Bank. Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? 214 p.
- Toulmin, C. et al. (2011). HLPE Committee on World Food Security. Land Tenure and International Investments in Agriculture. 56 p.
- Merlet, M., Jamart, C. L'Orphelin S., Groppo P. (2011) Points chauds liés au foncier et aux droits sur l'eau. SOLAW Background Thematic Report TR05a. FAO. 34 p.
- FAO. SOLAW. (2011). The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture - Managing Systems at Risk. [Food and Agriculture Organization of the United Nations]. 285 p.
- Chouquer, Gérard. (2012), Terres porteurs. Entre faim de terres et appétit d'espace. Ed. Actes Sud, Errance, Paris. (247 p.)

En el marco de su misión de apoyo a la labor de incidencia colectiva de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reúne a las ONGs de solidaridad internacional que actúan en favor 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: 4D, ACF, aGter, Artisans du Monde, AVSF, Cari, CCFD - Terre Solidaire, CFSI, CIDR, Crid, Gret, Iram, Interaide, Oxfam France, Peuples Solidaires-AVSAid, Réseau Foi et Justice Europe, Secours Catholique, Secours Islamique, Union nationale des Maisons Familiales Rurales, y una organización invitada : Inter-réseaux.

El objetivo de la comisión consiste en coordinar los trabajos efectuados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de incidencia ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones que aseguran en nombre de Coordinación SUD en un conjunto de lugares (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED/UNCTAD), y allí intercambian informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Michel Merlet, Director de AGTER, asociación orientada a contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales. (www.agter.asso.fr).

Traducido del francés por: Susana Peñalva

