

¿Qué efectos tendrán los biocombustibles en las tierras forestales y en las personas pobres que quieran acceder a ellas?

Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land (L. Cotula, N. Dyer y S. Vermeulen, 2008), un estudio reciente publicado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIMAD) y la FAO, examina las consecuencias, en los países productores, de la expansión de las plantaciones comerciales de cultivos bioenergéticos en el uso y el acceso a las tierras. Los autores advierten que no es de esperar que el aumento de los rendimientos por unidad de superficie y la mayor eficiencia de los procedimientos de elaboración puedan por sí solos satisfacer una demanda de materias primas para biocombustibles que va en rápido aumento. Las siguientes son algunas de las observaciones que se formulan o citan en el estudio.

Se pronostica que grandes superficies de bosque y áreas de conservación serán convertidas en tierras que se destinarán a los cultivos bioenergéticos. De hecho, el cambio de uso de las tierras –de forestales a cultivos comerciales– ya ha tenido lugar. Los autores citan por ejemplo el caso de la expansión de las plantaciones de palma de aceite en Indonesia, que ha determinado, en los últimos 25 años, el desbroce de 18 millones de hectáreas de superficie forestal, aunque, hasta 2006, la palma tan sólo había sido plantada en 6 millones de hectáreas.

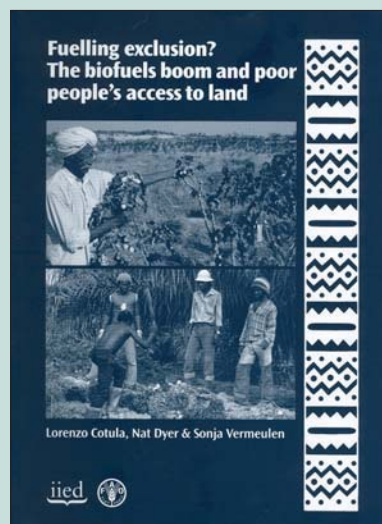
La Agencia Internacional de Energía estima que, en 2006, 14 millones de hectáreas de tierras fueron destinadas a la producción de biocombustibles y sus subproductos, es decir aproximadamente el 1 por ciento de las tierras arables disponibles en el mundo. Dependiendo de las circunstancias políticas, para 2030, a escala mundial, el crecimiento pro-

yectado de la producción de biocombustibles requerirá entre 35 y 54 millones de hectáreas de tierras (2,5 a 3,8 por ciento de la tierra arable disponible). También se ha anticipado que, incluso con una reglamentación modesta en materia de gases de efecto invernadero, en 2050 podrían quedar ocupadas con cultivos bioenergéticos 1 500 millones de hectáreas, equivalentes a la superficie agrícola actual total del mundo.

¿Cuál es la superficie de tierras disponible para satisfacer estas necesidades? Una gran parte de las tierras del mundo no es idónea para los cultivos (porque se trata de tierras demasiado secas, frías, escarpadas y/o pobres en nutrientes). La Evaluación agroecológica mundial estimó que hay en el mundo 2 500 millones de hectáreas de tierras «muy idóneas» o «idóneas» para el cultivo, y que otros 784 millones son «moderadamente idóneas». En Asia, Europa y América del Norte, casi toda la superficie cultivable está o bien cultivada o cubierta de bosques, en los que el cultivo acarrearía «graves consecuencias medioambientales». En estas regiones, la ampliación de los cultivos bioenergéticos solo podría efectuarse por sustitución de otros cultivos o por expansión y ocupación de superficies forestadas.

El 80 por ciento de las reservas de tierras agrícolas se encuentra por lo tanto en África y América del Sur, continentes en los que se estima que existen respectivamente 807 y 552 millones de hectáreas de tierras cultivables (que comprenden las tres categorías de idoneidad menos las tierras forestadas). Entre 227 y 183 millones de hectáreas de estas tierras, respectivamente, están ya en cultivo. Los autores destacan sin embargo que si las tierras en las que se practica el cultivo migratorio o el barbecho no se incluyen en estos cálculos, el total de las tierras «cultivadas» en África podría llegar a los 1 135 millones de hectáreas, es decir una superficie considerablemente mayor de la de las reservas disponibles declaradas. A pesar de la incertidumbre de estas estimaciones, es indudable que las reservas de tierras de elevado potencial agrícola son muy limitadas. Alrededor de la mitad de las reservas de tierras cultivables se encuentra en solo seis países: Angola, Argentina, Bolivia, Colombia, la República Democrática del Congo y el Sudán.

La mayoría de las políticas recomiendan que los cultivos bioenergéticos sean plantados en tierras «marginales». Si se consideran como marginales las mencionadas tierras



«moderadamente idóneas», las marginales no boscosas del mundo abarcarían una superficie de 610 millones de hectáreas. Según otra estimación, el total de la superficie de tierras degradadas del mundo (definidas como tierras tropicales antiguamente forestadas y no destinadas en la actualidad a usos agrícolas o a otros usos) sería de 500 millones de hectáreas (100 millones tanto en Asia como en América del Sur, y 300 millones en África). Las tierras agrícolas hoy abandonadas podrían cubrir una superficie de 386 millones de hectáreas en todo el mundo.

Diferentes gobiernos han tomado medidas para determinar cuáles son las tierras improductivas, infrautilizadas, marginales o abandonadas que podrían dedicarse a la producción comercial de biocombustible. El Departamento de Agricultura de Indonesia, por ejemplo, ha informado que hay en el país aproximadamente 27 millones de hectáreas de «tierras forestales improductivas» que podrían ser ofrecidas a inversionistas con el objeto de su conversión en plantaciones. Sin embargo, la producción comercial de biocombustible en tierras marginales tropezará probablemente con obstáculos no leves, y el uso abusivo de tales tierras podría conducir a daños ecológicos a largo plazo o permanentes, tales como la salinización y la erosión grave. En muchos casos, la utilización de estos terrenos puede también conllevar consecuencias de índole social. Los medios de vida de grupos pobres y vulnerables dependen de tierras que gobiernos u operadores consideran marginales (pero en las cuales la gente realiza cultivos en pequeña escala, practica la ganadería y recolecta productos silvestres). En la India, por ejemplo, la jatrofa se planta generalmente en terrenos baldíos donde la población pobre recoge leña, alimentos, piensos, madera y paja.

La situación de tenencia en dichas tierras suele ser compleja, y el gobierno puede pretender hacer valer los derechos de los propietarios absteniéndose sin embargo de efectuar controles locales adecuados; por su parte, los grupos locales suelen reclamar derechos consuetudinarios sobre los recursos sin que exista la posibilidad jurídica de aplicados. En China sudoccidental, por ejemplo, región en la que los gobiernos provinciales proyectan aumentar durante los próximos 15 años las plantaciones de jatrofa en «tierras baldías» hasta el millón de hectáreas, es probable que no menos del 75 por ciento de estas tierras no sean siquiera propiedad del Estado sino de colectividades, y que los derechos de

uso hayan sido cedidos a las familias. Hasta la fecha, la mayor parte de las inversiones privadas en biocombustibles se han limitado a las tierras estatales; empero, no es de descartar que el ambicioso objetivo de aumentar la producción de jatrofa ocasione problemas relacionados con la disponibilidad de tierras y la extensión de los cultivos hacia las tierras de propiedad colectiva.

La producción de biocombustibles puede, además de sus efectos directos en la tenencia, tener consecuencias menos obvias en el acceso a los recursos de tierras. Por ejemplo, la sustitución de un cultivo bioenergético con un cultivo alimentario puede significar que las personas sin tierras se vean impedidas de efectuar labores de recogida de productos después de la cosecha; que los maridos puedan quitarles tierras a sus mujeres si éstas las han utilizado para producir cultivos comerciales y no de subsistencia; y que los períodos de barbecho se abrevien, restando al ganado de la comunidad tierras donde pastar.

Es probable que las repercusiones de los biocombustibles en el acceso a la tierra se deban mayormente al incremento del valor de estas últimas y a un potencial de rendimiento económico más alto. Los autores apuntan que si bien muchos de los efectos son negativos y pueden provocar exclusiones, los cultivos para biocombustibles pueden, por el contrario, reforzar el acceso a la tierra de algunos usuarios pobres que se verían alentados a invertir en la tierra; o que algunos pequeños agricultores se verían inducidos a buscar condiciones de tenencia más seguras para sus recursos de tierras. En Sudáfrica, por ejemplo, las mujeres han establecido cultivos arbóreos para la producción de biocombustible futura con la finalidad manifiesta de que sus reivindicaciones de tierras no puedan ser impugnadas por las familias de sus difuntos maridos.

Los nexos entre el biocombustible y el acceso a la tierra pueden verse influenciados por toda una gama de políticas y procesos de orden internacional (precios internacionales de los productos básicos, obstáculos arancelarios a los biocombustibles), nacionales (marcos jurídicos y normativos relativos a los biocombustibles y a la tenencia de la tierra) y locales (equilibrio entre los derechos sobre la tierra tradicionales y oficiales). Algunas veces, por ejemplo, las políticas nacionales de fomento de materias primas destinadas a la exportación, o las asimetrías de poder entre usuarios pequeños de la tierra actuales y grandes intereses futuros, podrían exacerbar el efecto de pérdida de acceso para las

personas pobres y los usuarios pequeños. Sin embargo, se está persiguiendo en el presente una ordenación más equitativa y sostenible de las tierras mediante un número creciente de buenas prácticas y un enfoque innovador de los negocios.

La sociedad civil tampoco es ajena a la protección del medio ambiente, los derechos sobre la tierra y los derechos humanos cuando se trata del posible abuso que éstos puedan sufrir a causa de la producción de biocombustible. En Uganda, la asignación de reservas forestales nacionales en Bugala y Mabira a empresas de plantación extranjeras de palma de aceite y de caña de azúcar desencadenó manifestaciones en Kampala, acciones judiciales elevadas ante los tribunales por organizaciones no gubernamentales, un boicoteo del azúcar, peticiones y una campaña de mensajes por teléfono móvil. El Gobierno de Uganda terminó retirando los planes para la conversión de la reserva forestal de Bugala en terrenos de cultivo de caña de azúcar.

Para conocer las fuentes de información citadas en este artículo, véase el texto completo de *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, disponible en: www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf