

**IMPACTO DE LA EXPANSIÓN EN
LOS PAÍSES EN DESARROLLO DE LOS CULTIVOS
DESTINADOS A LA PRODUCCIÓN
DE BIOCOMBUSTIBLES**

Estudio encargado al CETRI

por la

Dirección General de Medio ambiente

del Servicio Público Federal

"Salud pública, seguridad de la cadena alimentaria y medio ambiente"

de Bélgica

INFORME FINAL

(original en francés)

diciembre de 2010

Monique Munting

Traducido del inglés por Carlos Riba García

Luján (provincia de Buenos Aires), Argentina

RESUMEN

Nota: Los números precedidos del símbolo § están referidos al informe del que ha surgido el Resumen presentado a continuación.

A. Objetivo, contexto, alcance y metodología de la investigación

1. Este informe se refiere a la expansión de los cultivos destinados a la producción de agrocombustibles en los países en desarrollo. El informe parte de la necesidad que tiene Bélgica de adecuarse a la Directiva europea 2009/28/CE, que obliga a la utilización, en 2020, de un 10 por ciento de energías renovables en el transporte, teniendo en cuenta que alcanzar este porcentaje implicará la importación de agrocombustibles¹ dado que la producción nacional es insuficiente.² Se prevé que en 2020 el 92 por ciento de los combustibles calificados como renovables utilizados en la Unión Europea para el transporte será del tipo agrocombustible, de los cuales casi la mitad será importada.

2. Este informe se suma a muchos otros publicados por instituciones internacionales y gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y centros de investigación. Se inscribe en el más amplio contexto de muchos estudios e informes publicados en los últimos años sobre el impacto de la expansión de los cultivos destinados a la producción de combustibles. De hecho, desde hace casi una década, en el caso de las ONG y de los centros de investigación, y más recientemente, en el caso de las organizaciones gubernamentales e internacionales –en 2007, la OECD llamó la atención con un informe cuyo título era *Biocombustibles: ¿es peor el remedio que la enfermedad?*–, estos informes han hecho sonar la alarma sobre los riesgos e impactos negativos de esta expansión.

Existe sobre el tema una considerable cantidad de literatura basada en modelos econométricos, algunos de los cuales anticipan consecuencias benéficas derivadas del uso de los agrocombustibles. Básicamente, esta evaluación no hace referencia a esos estudios dado que ellos no se refieren a impactos efectivamente observados sino a previsiones y proyecciones relativas a un futuro hipotético. Sin embargo, se hará una excepción con un estudio recientemente publicado que, sobre la base de los Planes de Acción de 23 Estados Miembros para ajustarse a la Directiva 2009/28/CE, proyecta las repercusiones en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.³

3. Evaluación del impacto del aumento de la producción de agrocombustibles fuera de Europa. Este estudio analiza el impacto de un proceso que se ha ido desarrollando desde hace casi 10 años –con la notable excepción de Brasil, que inició la

¹ Hoy día, la mayor parte de los biocombustibles son agrocombustibles, es decir, combustibles obtenidos a partir de cultivos vegetales. Por lo tanto, en este informe, preferimos usar este término, que evita también cualquier confusión con una producción orgánica. Las palabras bio- y agrocombustible suelen utilizarse no solo para referirse al producto final (etanol o agrodiesel) sino también a la materia prima.

² Véase *Evolution de l'impact du développement des cultures pour biocarburants, notamment de plantes génétiquement modifiées, en Belgique*. Peeters et al., 2009.

³ *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids in the EU - An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans*, C. Bowyer, IEEP, noviembre de 2010.

promoción de la producción a gran escala de agrocombustibles hace ya 35 años. El reciente aumento de la producción mundial de agrocombustibles se ha disparado a partir de la adopción, tanto por parte de Estados Unidos como de la Unión Europea, de políticas que al principio apuntaban a alentar y después a imponer el uso de estos combustibles (véase nota al pie 1) en unas proporciones tales que no es posible producirlos en las cantidades requeridas dentro de sus respectivos territorios.

Los gigantes de la producción de agrocombustibles siguen siendo Brasil (que produce mayormente etanol a partir de la caña de azúcar), Estados Unidos (principalmente etanol, del maíz) y la Unión Europea (sobre todo agrodiesel, de la colza): entre los tres, suman el 88,5 por ciento de la producción mundial.⁴ Sin embargo, en los últimos años, se ha observado una expansión muy rápida de los cultivos destinados a la producción de agrocombustibles en todo el mundo: América latina, Asia y –más recientemente– también África. Esta expansión ha sido paralela a la del empleo de un número creciente de plantas, como la palmera aceitera, la soja, la mandioca, el ricino y la jatropha (*Jatropha curcas*).

4. Evaluación de la capacidad de la Directiva 2009/30/CE para controlar efectos negativos. La política europea que promueve el uso de agrocombustibles fue lanzada formalmente en 2003 con la adopción de una primera Directiva (la 2003/30/CE), que alentaba esa utilización. La suposición subyacente era que Europa iba a ser capaz de alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva a partir de su propia producción.

El sector industrial, con el que la Comisión Europea trabajó en estrecha colaboración para formular su política a pesar de un evidente conflicto de intereses –el sector de los agrocombustibles no hubiera podido desarrollarse en Europa sin los subsidios, exenciones, obligaciones de uso y medidas de proteccionismo de los que se beneficia– había anticipado bastante antes de la adopción de la Directiva que había un considerable potencial para las importaciones (§ 1.2.4). Como resultado de ello, el desarrollo de los agrocombustibles dispone de una perspectiva de casi una decena de años, un lapso suficiente para estimar su impacto.

Cuando se adoptó la segunda Directiva (la 2009/30/CE), que establece objetivos obligatorios, el panorama había cambiado considerablemente. Esta Directiva se refiere explícitamente a la posibilidad de que se importen agrocombustibles de terceros países, reconoce implícitamente la posibilidad de un impacto sólo limitado, o incluso negativo, en términos de reducción de gases de efecto invernadero –y eso a pesar de que en un principio esa reducción había sido presentada como una de las principales ventajas de la utilización de los agrocombustibles– y reconoce el riesgo de impactos negativos sobre el medio ambiente, particularmente la biodiversidad, así como posibles consecuencias adversas tanto sociales como económicas.

Con la intención de asegurar un impacto positivo en términos de emisiones de gases de efecto invernadero y de controlar posibles efectos ambientales y sociales adversos, la Directiva prevé un procedimiento de certificación y establece que solo los combustibles que satisfagan ciertos criterios de “sostenibilidad” pueden, por un lado, beneficiarse de apoyo público y, por el otro, ser tenidos en cuenta cuando se calcule el porcentaje de

⁴ Plateforme Biocarburants 2010, datos estadísticos de 2009. En 2007, esta cifra era 90,0 por ciento y en 2008, era 89,4 por ciento.

energías renovables, que deberá alcanzar obligatoriamente el 10 por ciento del consumo total de energía en el transporte en 2020.

En este contexto, este estudio analiza en qué medida se puede esperar que las disposiciones contenidas en la Directiva sean capaces de controlar efectivamente los impactos observados de la expansión de los cultivos para producir agrocombustibles en los países en desarrollo.

5. Justificación de las ayudas públicas. En vista de la cantidad considerable de ayuda concedida al sector, evaluar el impacto de la expansión de los agrocombustibles y la capacidad de controlar los impactos negativos mediante el dispositivo previsto en la Directiva pretende también aportar elementos para analizar la relevancia y la justificación de dar apoyo financiero a esta actividad en las condiciones establecidas en la Directiva.

6. Una metodología doble: estudios de campo y estudio documental. Esta evaluación ha recurrido a una metodología doble: por un lado, un conjunto de cinco estudios de campo en países situados en tres continentes (América latina, Asia y África) y, por el otro lado, una importante investigación de la literatura sobre el tema.

La elección de los países donde se realizaron los estudios de campo (Brasil, Indonesia, Guatemala, Camboya y Tanzania) se basó en su importancia en relación con la temática considerada; al mismo tiempo, se trató de cubrir un amplio abanico de situaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas diferentes.

La investigación de documentos intentó hacer una síntesis del estado actual del conocimiento sobre la cuestión y al mismo tiempo aportar nuevos elementos de análisis basados en los desarrollos más recientes, con el objeto de hacer evolucionar el debate. Este trabajo documental demostró ser fundamental debido a que la promoción de los agrocombustibles tiene consecuencias indirectas y globales que no siempre pueden apreciarse en el ámbito local.

La razón de ser de esta evaluación, es decir, la expansión de los agrocombustibles en países que no son aquellos que decidieron imponer su utilización, es en sí misma un impacto indirecto y global de esas políticas. El análisis de los impactos indirectos y globales es especialmente decisivo a la hora de evaluar la capacidad que tiene una medida como la certificación para controlar esos impactos.

B. Una expansión espectacular

7. Un incremento masivo de la superficie agrícola y de los niveles actuales y previstos de producción junto con un porcentaje bajo de reemplazo de los combustibles fósiles. En apenas unos pocos años la producción de agrocombustibles se ha disparado. Entre 2000 y 2009, la producción mundial de etanol para el transporte se ha más que cuadruplicado y ha pasado de 17.000 a 74.000 millones de litros. La producción de agrodiesel se ha multiplicado por 18, pasando de 1.000 a 18.000 millones de litros. En 2008, cerca de 40 millones de hectáreas en el mundo estaban destinadas al cultivo de especies vegetales para producir agrocombustibles, casi tres veces más de lo que era en 2004 (13,8 millones de hectáreas), una superficie que equivale al 2,3 por

ciento de la tierra cultivada del planeta.⁵ Casi un centenar de países ya están involucrados en esto; incluso más, si se tienen en cuenta los proyectos y programas en curso.

Si bien la mayor parte de la producción está concentrada en las grandes potencias agroindustriales (las tres ya mencionadas: Estados Unidos, Unión europea y Brasil pero también: Argentina, China, India...), las cuotas de mercado están cambiando rápidamente y nuevos países se han convertido en importantes proveedores a escala mundial (Tailandia, Colombia...) o subregional (para Europa: Guatemala, Pakistán, Indonesia, Papua Nueva Guinea...).

Numerosos países no son productores, o solo marginalmente, del producto acabado (etanol o agrodiesel) pero se han convertido en importantes proveedores de la materia prima (azúcar y melaza, aceite de palma, soja, yuca...), cuya producción se ha disparado. Es difícil hacer una estimación precisa de la parte de la producción que se destina a los agrocombustibles debido a problemas de trazabilidad* o seguimiento y porque todos estos cultivos, con la excepción de la jatropha, tienen también otros usos: alimentación humana (maíz, soja, yuca, aceite de palma...) o animal (soja, colza...) o usos industriales (aceite de palma, mandioca...). A título de ejemplo, en Camboya, la superficie sembrada en yuca se ha multiplicado por siete entre 2005 y 2009, en Indonesia la superficie ocupada por la palma africana ha duplicado (de cuatro a ocho millones de hectáreas) entre 2000 y 2009, etc.

En otros países se han anunciado, o están en la etapa de puesta en marcha, proyectos de una magnitud que no tiene precedentes y que se calculan en millones de hectáreas (Colombia: tres millones de hectáreas, Etiopía: 24 millones; Filipinas: 3,5 millones...).

Hasta ahora, la proporción de agrocombustibles en el total de los combustibles usados para el transporte es mínima respecto de los efectos esperados en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y disminución de la dependencia del petróleo. Representan tan sólo 1,8 por ciento del total de los combustibles utilizados en el transporte en el ámbito mundial (cifra para 2007), 3,3 por ciento en Europa (2008) y 2,76 por ciento en Bélgica (2009). Esta limitada contribución a las necesidades energéticas globales ya ha tenido un enorme impacto en la agricultura y los mercados agrícolas.

8. Enormes acaparamientos de tierras agrícolas que se aprovechan de la debilidad de los gobiernos y de las leyes de propiedad y uso de la tierra. La imposición de los agrocombustibles en Estados Unidos y la Unión Europea ha resultado en una enorme demanda de tierras, ya que *la producción de agrocombustibles necesita tierra*. Que se produzcan a partir de vegetales comestibles o no, que su producción ocasione la sustitución de cosechas comestibles por otros cultivos o una desviación en el uso de productos comestibles, esto en sí mismo no es lo más importante: la necesidad de tierra es el factor determinante.

La promoción de los agrocombustibles provocó una intensa actividad en los mercados de tierra, culminando en 2009 con transacciones a gran escala del orden de los 45

⁵ *Towards sustainable production and use of resources: assessing biofuels*, UNEP, 2009.

* Trazabilidad es el conjunto de acciones, medidas y procedimientos técnicos que permite identificar y registrar cada producto desde su origen hasta el final de la cadena de comercialización. (*N. del T.*)

millones de hectáreas, en contraste con un promedio de unos cuatro millones de hectáreas al año en la década precedente.⁶ Si bien es cierto que no todas estas compraventas de tierra están relacionadas con la producción de agrocombustibles, de las 389 grandes transacciones registradas durante 2009 por el Banco Mundial, el 35 por ciento sí lo estaban (citado por De Schutter, 2010).

Esta enorme demanda de tierra es una seria amenaza para los pobladores cuyo sustento depende de ella y los recursos naturales. En este mismo estudio del Banco Mundial se hace hincapié en que, contrariamente a otros sectores en los que la noción de un “clima favorable a las inversiones” apunta hacia lo contrario, en el caso de la compra de tierra el hecho de que los derechos de propiedad estuvieran pobremente definidos fue un factor clave para atraer las inversiones.

En la denuncia de este fenómeno por parte del Banco Mundial hay algo paradójico, ya que según un estudio de un centro de investigación norteamericano⁷, la filial del Banco Mundial que se ocupa del sector privado (la Corporación Financiera Internacional, IFC, por sus siglas en inglés) y su agencia especializada, el Servicio Consultivo para las Inversiones en el Extranjero (FIAS, por sus siglas en inglés), han financiado el acaparamiento de tierras –la primera– y creado las condiciones para tales acaparamientos –la segunda– mediante la promoción de legislaciones *ad hoc*.

9. Especificidad de la expansión de los cultivos para agrocombustibles: una brutal expansión que es resultado directo de las políticas públicas. El aumento de la demanda de las principales materias primas para la producción de agrocombustibles, como el maíz, la colza, la caña de azúcar y las melazas, la soja y la palmera aceitera, forma parte de una tendencia a largo plazo. La expansión de la cría de ganado y el fuerte aumento del consumo mundial de carnes han sido también muy importantes motores del incremento de la superficie cultivada en el mundo, en este caso para la producción de alimentos para el ganado, con repercusiones muy similares a las observadas en el caso de los agrocombustibles.⁸

Esta tendencia recibió un súbito y potente impulso adicional como resultado de la posibilidad de transformar materias primas agrícolas en combustibles; más precisamente por la imposición del uso de combustibles producidos a partir de esas materias primas. Lo específico de la expansión de los agrocombustibles no es solo su rapidez extrema y la escala sin precedentes de esta expansión, sino también –y sobre todo– *el papel central desempeñado por las políticas públicas* en este contexto.

10. Un modelo de producción –dominante– es determinante para los impactos: el monocultivo. La expansión de los agrocombustibles se basa abrumadoramente en la expansión del monocultivo industrial. Este modelo productivo se identifica fácilmente: independientemente de las formas de explotación, presenta el paisaje típico de una misma especie vegetal extendiéndose hasta el horizonte en miles y cientos de miles de hectáreas. Algunas de estas plantaciones operan sobre la base de una propiedad centralizada (terrateniente, empresa nacional, o extranjera, o multinacional), mientras

⁶ *Rising Global Interest in Farmland*, Banco Mundial, septiembre de 2010.

⁷ *(mis)Investment in Agriculture: the role of the International Finance Corporation in global land grabs*. Oakland Institute, 2010.

⁸ Pero también con grandes diferencias: en sí misma, la cría de ganado no implica el uso masivo de agroquímicos, por ejemplo.

hay otras constituidas por la aglomeración de pequeñas parcelas campesinas conectadas contractualmente con grandes empresas, o incluso formas mixtas de asociación de grandes campos con agricultores contratados. En el primer caso la mano de obra es asalariada, en el segundo los campesinos sacan su ingreso de la venta de las cosechas a la empresa.

Es este modo de producción –el monocultivo– lo que determina el impacto, y no tanto el tipo de cultivo.

El caso de la jatropha es emblemático. Este pequeño árbol crece en tierra de poca fertilidad y es resistente a la sequía. Los campesinos suelen plantarlo en pequeñas zonas de tierras marginales y sobre todo a modo de seto vivo para mantener a los animales lejos de los cultivos, ya que sus granos son tóxicos. Pero, dado que su rendimiento aumenta en condiciones favorables, cuando la jatropha se cultiva en forma intensiva, prevalece la lógica propia del monocultivo industrial: la búsqueda de las mejores tierras, incluso al precio de la deforestación, y la maximización de los rendimientos mediante el uso de insumos químicos e incluso de riego.

C. Impactos de la expansión del modelo dominante

11. Características del modelo dominante. Dado el predominio, cuando las cosechas son para la exportación, del modelo de monocultivo, evaluar los impactos de la expansión de los cultivos para agrocombustibles equivale a evaluar los impactos de la expansión de los *monocultivos* destinados para agrocombustibles.

Estos monocultivos muestran características típicas. Generalmente, están asociados a un modo de producción intensivo en capital y fuertemente consumidor de energía, utilizan grandes cantidades de agua y de insumos químicos (herbicidas, fertilizantes, pesticidas y fungicidas) y, específicamente en el caso del maíz y la soja, utilizan a gran escala semillas genéticamente modificadas (OGM).

Estos extensos monocultivos implican también una forma de ocupación territorial ya que necesitan espacio. En la práctica, se extienden o bien a expensas de zonas sin cultivar (bosques, selvas, sabanas), o bien desplazando los cultivos tradicionales de los campesinos u otras actividades agrarias. Estas características son determinantes en el impacto.

12. Impactos directos de la necesidad de tierra: violación de los derechos sobre la tierra, pérdida del acceso a recursos naturales vitales, deforestación y degradación ambiental. Ante todo, el impacto de la expansión de los agrocombustibles deriva de un hecho ineludible: la producción de agrocombustibles *necesita tierra*.

Por lo tanto, es inevitable que esta expansión tenga repercusiones sobre la propiedad y tenencia de la tierra. En la mayor parte de los lugares visitados en el marco de este estudio, esa expansión se acompañó de serios problemas y disputas por la tierra. En algunos casos, los pobladores habían sido expulsados violentamente, sin ningún sustento legal; los más desprotegidos son las poblaciones indígenas y los habitantes de la selva. En otros casos, los pobladores del lugar son privados del acceso a recursos vitales –pasturas, pozos de agua, productos forestales, plantas medicinales...–, a veces

con consecuencias dramáticas. Algunos sectores sociales resultan especialmente afectados: mujeres,⁹ pueblos indígenas y minorías étnicas, habitantes de la selva y pastores.

La expansión de los monocultivos energéticos tiene consecuencias devastadoras en términos de deforestación y destrucción de la cubierta verde, que muy a menudo es la primera etapa en el establecimiento de una nueva plantación. Esto a su vez provoca otros daños ambientales: la pérdida de biodiversidad; la destrucción de hábitats; el incremento de la presión sobre especies animales que figuran en la “lista roja” de la UICN (especies en peligro de extinción); el secamiento de las capas freáticas; la contaminación de los suelos, las aguas y el aire; a esto se suman las consecuencias medioambientales y sanitarias del uso descontrolado de semillas transgénicas (se ha observado una estrecha conexión entre agrocombustibles, transgénicos y agroquímicos, véase §2.2.2, 5.1.1 y 6.2.3). Por todas estas razones, el organismo independiente que controla la ética de la publicidad en el Reino Unido (la *Advertising Standards Authority*, o A.S.A.), ha prohibido la publicidad que relacione los agrocombustibles con la “sostenibilidad”, debido a que esta palabra está asociada con el respeto al medio ambiente.¹⁰

13. Impactos directos del modelo productivo: condiciones degradantes de trabajo, incremento de la inseguridad alimentaria, graves violaciones de los derechos humanos. El modelo de producción dominante también implica una serie de impactos sociales negativos.

Es raro que las condiciones de trabajo en las grandes plantaciones respeten las normas de la OIT. En Brasil, la mayor empresa productora de azúcar y etanol fue incluida en la “lista negra del trabajo esclavo” después de que el Ministerio de Trabajo liberase en una de sus plantas a trabajadores en condiciones cercanas a la esclavitud, un fenómeno que en Brasil se concentra en el sector de la caña de azúcar. En muchos casos, las grandes plantaciones son lugares donde se producen abusos tan graves que se puede hablar de violaciones graves de los derechos humanos básicos, entre ellos el derecho a la vida y a la salud. Los derechos de las poblaciones aledañas son también a menudo violados, por ejemplo cuando se niegan a vender sus tierras o cuando son expuestas a fumigaciones aéreas de agroquímicos de alta toxicidad.

Es frecuente que los sistemas de monocultivo parcelado impliquen una sumisión casi total de los pequeños productores a las empresas (de propiedad privada o estatal) para la primera inversión, la compra de insumos, la venta de las cosechas e incluso para la satisfacción de las necesidades básicas de sus familias, con la compra obligada de los alimentos y demás bienes en la proveeduría de la empresa. Este sistema comporta abusos a gran escala, especialmente en un país como Indonesia.

Mientras que, obviamente, las plantaciones industriales emplean mano de obra, en muchos casos destruyen fuentes de trabajo y medios de vida. Esto se debe a que el monocultivo industrial es por naturaleza un modelo intensivo en capital que nunca alcanza a crear tanto trabajo por hectárea como lo hace –o podría hacerlo– la agricultura

⁹ Es costumbre que las mujeres tengan la responsabilidad de recoger el agua y otros productos; cuando empieza a escasear la comida, ellas tienden a reducir su propia ración en favor de sus hijos y otros miembros de la familia.

¹⁰ “*Biofuels ad banned by ASA after George Monbiot complaint*”, en *The Guardian*, 14 de enero de 2009.

campesina que, por naturaleza, es de trabajo intensivo. La consecuencia habitual del establecimiento de grandes plantaciones industriales es el éxodo campesino; su imagen más patente la representan los pueblos abandonados.¹¹

Destructiva como es de la agricultura campesina, la producción de agrocombustibles ha significado el aumento de la inseguridad alimentaria debido a que esa producción desplaza cultivos destinados a la alimentación humana y utiliza tierra, agua y mano de obra previamente dedicados a la producción de alimentos. En el estudio del Banco Mundial mencionado antes se analiza que los salarios pagados en las grandes plantaciones son, en promedio, solo una fracción –entre la mitad y la décima parte– de los ingresos del pequeño campesino independiente. En un país como Guatemala, esa paga no alcanza para alimentar a una familia: en este país –el segundo abastecedor de etanol de la Unión Europea–, uno de cada dos niños padece desnutrición; en la población indígena, principal proveedora de mano de obra de las grandes plantaciones, esta proporción llega al 80 por ciento (UNICEF, 2010).

14. Impactos indirectos: cambios indirectos en el uso de la tierra (ILUC¹²), deforestación, desplazamiento de los cultivos para la alimentación y emisiones de gases de efecto invernadero. El concepto de las consecuencias indirectas de la expansión de la producción de agrocombustibles está ahora admitido de manera bastante generalizada. Ha sido el tema de informes refrendados por numerosos gobiernos¹³. Por otra parte, no se trata de un fenómeno nuevo. Por ejemplo, es de aceptación general el hecho de que la gran expansión de la ganadería a expensas de la agricultura campesina tradicional en Brasil ha empujado a los campesinos hacia la Amazonía, donde deforestan parcelas para poder hacer sus cultivos. En este caso, aunque es cierto que la ganadería no se ha expandido directamente en zonas selváticas, su progresión está sin embargo en el origen de la deforestación.

Como ha demostrado particularmente el Instituto Öko de Alemania, “*si no hay un cambio directo en el uso de la tierra, hay necesariamente un cambio indirecto en este uso*”. Los 40 millones de hectáreas de cultivos para agrocombustibles “*están necesariamente reemplazando a ‘algo’ en ‘alguna parte’*”, y este cambio de uso indirecto causa impactos a priori similares a los directos. Al final, las consecuencias son las mismas, ya sea que se produzcan agrocombustibles en terrenos deforestados para ese propósito o que se haya desalojado otros cultivos con un efecto resultante de deforestación. Que se haya desplazado la agricultura campesina, o que se haya desplazado otras plantaciones o siembras que a su vez desplazan a la agricultura campesina.

Si bien el principio de impactos indirectos está hoy día admitido, su estimación en un caso particular (los impactos indirectos de una determinada plantación o de un volumen determinado de agrocombustible) es complejo. Como ejemplo de ello, cuando hace un par de años muchos productores norteamericanos dejaron el cultivo de la soja para

¹¹ El estudio del Banco Mundial, mencionado más arriba, calcula que el número de puestos de trabajo por hectárea en las grandes plantaciones industriales oscila entre 0,005 y 0,351.

¹² ILUC, “*indirect land use change*”, literalmente: “cambio indirecto del uso de la tierra”.

¹³ Holanda: *Eindrapport van de projectgroep ‘Duurzame productie van biomassa’*, Comisión Cramer, julio de 2006. Alemania: *Greenhouse Gas Balance for Biomass: Issues for further discussion, Sustainability standards and indicators for the certification of internationally traded biomass*, Instituto Öko. Enero de 2008. Reino Unido: *The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, RFA, junio de 2008.

cultivar maíz en respuesta a los fuertes subsidios para estimular la producción de etanol, se produjo un boom en la producción sojera en América del Sur, que se acompañó de una serie de impactos indirectos de características variadas según el país¹⁴.

El estudio IEEP mencionado antes (véase nota 3) ha calculado que si se tiene en cuenta el cambio indirecto del uso de la tierra –ILUC–, la puesta en ejecución de los Planes de Acción de los Estados Miembros en aplicación de la Directiva 2009/28 resultará en que en 2020 se produzcan *más emisiones de gases de efecto invernadero –entre el 80,5 y el 167 por ciento más– que si se utilizaran combustibles fósiles*; y eso sin hablar de los otros efectos indirectos, tanto para los seres humanos como para el medio ambiente, de la misma naturaleza que los efectos directos.

15. Impactos globales: alza de precios de los alimentos, volatilidad de los precios agrícolas, especulación sobre la tierra, presión sobre la agricultura campesina. Un impacto global bastante aceptado de la expansión en la producción de agrocombustibles es la incidencia que tiene sobre los precios de los alimentos, un impacto que, en 2008, desembocó en una situación crítica con "revueltas del hambre" en un gran número de países. La relación entre el fomento de los agrocombustibles y el alza de los precios de los alimentos es algo reconocido por las principales instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial, OECD y Naciones Unidas) así como por investigadores reconocidos (IFPRI, Comisión Gallagher, etc.), que dan estimaciones de la incidencia de la promoción de los agrocombustibles sobre el incremento de los precios, que oscilan entre el 30 al 75 por ciento según las hipótesis y el cultivo. Por su parte, los promotores de las políticas cuestionadas –el Gobierno de Estados Unidos y la Comisión Europea– continúan negando o minimizando esta relación (§3.2.2).

No parece exagerado pensar que la desviación hacia la producción de etanol del 25 por ciento de la producción estadounidense y del 11 por ciento de la producción mundial de maíz, y que la desviación hacia la obtención de agrodiesel del 47 por ciento de la producción europea y de cerca del 9 por ciento de la producción mundial de aceites vegetales han tenido un impacto en la demanda y los precios de esos productos.¹⁵ La nueva conexión entre el mercado del petróleo y los mercados agrícolas también contribuye a una inestabilidad adicional de los precios, que crea condiciones extremadamente difíciles para los productores campesinos y los expone cada vez más a los caprichos de los mercados internacionales.

Otro impacto muy importante de la expansión de los agrocombustibles se relaciona con la nueva demanda de tierras que ella implica. La misma ha desempeñado un papel activador en la especulación sobre la tierra desencadenada en años recientes, a la cual contribuyó también el aumento en los precios de los alimentos. Este animó a que numerosos inversionistas (fondos soberanos, empresas multinacionales, *hedge funds* y grandes fortunas) optaran por la compra de tierras. Esta especulación se está dando en una escala de tal magnitud que ejerce una fuerte presión sobre el sector campesino, en un contexto de relaciones de poder claramente desfavorables para este último.

Muchos impactos locales, tanto directos como indirectos, se producen en una magnitud tal que han llegado a ser significativos a escala mundial. La deforestación causada por la

¹⁴ Capítulo 3, nota al pie 108, p. 73.

¹⁵ *Economic Assessment of Biofuels Support Policies*, OECD, y *A Note on Rising Food Prices*, Banco Mundial.

expansión de los cultivos para agrocombustibles puede así ser medida en escala planetaria, igualmente la pérdida de biodiversidad y el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas con el cambio de uso la tierra y, particularmente, con la destrucción de bosques y turberas, hasta el punto de que cualquier posible ganancia en este aspecto (por ejemplo en el caso de la producción de etanol de caña bajo condiciones óptimas en Brasil) no puede compensar los efectos negativos masivos.

D. Balance general y perspectivas

16. Significativos impactos negativos ampliamente documentados y conocidos por los responsables políticos. De lo anterior se deduce que la expansión de los agrocombustibles ha producido hasta ahora impactos esencialmente negativos. Las graves consecuencias analizadas más arriba atentan contra los derechos humanos básicos como los enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los que Bélgica –así como otros Estados Miembros de la Unión Europea– es signataria. Estos impactos van también en contra de los compromisos asumidos por Bélgica en materia de biodiversidad, medio ambiente y clima.

Estos efectos vienen siendo denunciados desde hace años, desde mucho antes de la adopción –en abril de 2009– de la Directiva Europea que impone *de facto* la utilización de los agrocombustibles.

A principios de 2010, la Comisión Europea fue acusada de ocultar deliberadamente un informe –uno entre varios– que denunciaba los daños producidos por la producción de agrodiesel y de este modo haber obstaculizado un debate público debidamente informado. Cuatro grupos ecologistas ingleses iniciaron una demanda por incumplimiento de las normas y procedimientos de la Comisión Europea para la transparencia y la democracia; para ello, invocaron el Artículo 44(3) de la Normas y Procedimientos de las Comunidades Europeas y el Artículo 263 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea.

17. Desiguales relaciones de poder, derechos sobre la tierra pobremente definidos y protegidos, débil gobernabilidad y falta de apoyo público a la agricultura campesina. Lo determinante en el impacto de la expansión de los agrocombustibles es la necesidad de tierra. Es inevitable que los cultivos necesarios para la producción de agrocombustibles sean establecidos ya sea en terrenos anteriormente sin cultivar (sobre todo, zonas selváticas) o ya sea en tierras cultivadas (frecuentemente ocupadas por la agricultura campesina). Estos impactos no se pueden evitar a menos que los cultivos se establezcan exclusivamente en tierras marginales o si su expansión estuviera acompañada de un aumento en la productividad de la agricultura campesina capaz de compensar la asignación de tierras a la producción energética.

Esto supondría un nivel suficiente de control del sector de los agrocombustibles y de apoyo al sector campesino, cuando no existe ni lo uno ni lo otro. Por el contrario, una propuesta reciente para adoptar un código de conducta aplicable a la compra de grandes extensiones de tierra ha sido un fracaso. Más aún, esta propuesta fue objeto de objeciones de principio, principalmente por parte del Relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, que argumentó que la propuesta equivalía a

que las obligaciones derivadas del derecho vigente tanto en el ámbito nacional como el internacional se vean sustituidas por compromisos voluntarios y “facultativos” (§4.3.3).

Debido a las consecuencias negativas que acarrea (acaparamiento de tierras, desvío del uso del agua, graves contaminaciones químicas...), la expansión de los cultivos para agrocombustible se ha enfrentado con fuertes resistencias que, a su vez, han desembocado en nuevas violaciones de los derechos humanos y la generalización de situaciones de ilegalidad. Por lo tanto, puede decirse que sus impactos son la consecuencia de las necesidades de un modelo productivo (enormes monocultivos), pero también de contextos sociales, político-institucionales y legales específicos.

Los conflictos relacionados con la propiedad de la tierra se desarrollan en un contexto de relaciones de poder claramente desfavorables para los habitantes tradicionales y las poblaciones que viven de la tierra y los recursos naturales: campesinado, pequeños propietarios, pueblos indígenas, pastores, etc. Estos grupos no tienen peso frente a empresas con capitales, tecnología, logística, acceso a los medios de comunicación y a las instituciones del Gobierno y, que en ciertos casos, no dudan en emplear la intimidación e incluso el asesinato, como se ha informado sobre todo en América latina en países como Colombia, Brasil, Paraguay y Argentina.

Cuando ciertos derechos asociados con la tierra y el medio ambiente están legalmente reconocidos, en muchos casos los Gobiernos no tienen la voluntad o los medios (instituciones, presupuesto, logística, recursos humanos e independencia de acción) para hacer que esos derechos se respeten. Estas deficiencias en la efectiva aplicación de la ley forman parte del contexto.

18. Este balance condenatorio cuestiona a las autoridades estatales. El debate sobre los agrocombustibles ganaría claridad si se reconociera y refiriera de manera explícita al modelo productivo que sirve de vector a su expansión. Es justamente este modo de producción lo determinante en los impactos resultantes.

Por sus repercusiones sobre la concentración de la propiedad de la tierra, la expansión de los agrocombustibles está asociada con el crecimiento de la desigualdad y el aumento de la vulnerabilidad del sector campesino, un fenómeno aún más inquietante sabiendo que el 75 por ciento de los pobres de la Tierra pertenecen al sector rural.

Debido a lo típico de su modo de producción —el monocultivo—, el uso de los agrocombustibles ha conducido a la extensión cada vez mayor de un modelo de agricultura que es notoriamente perjudicial para el medio ambiente, la biodiversidad, la fertilidad del suelo y la disponibilidad de agua; asimismo, es un gran consumidor de energía e insumos químicos producidos por la industria del petróleo. En este sentido, debemos recordar que *la agricultura mundial produce el 41 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del calentamiento climático global.*¹⁶

Al contrario de las consecuencias del incremento en el consumo de proteínas animales, del crecimiento demográfico, del aumento en el consumo de energía —incluyendo para el transporte— y el resto de factores que han contribuido al cambio climático, *las consecuencias derivadas de la imposición de facto de los agrocombustibles no son el*

¹⁶ *Stern Review on the Economics of Climate Change*, noviembre de 2009.

resultado de unas tendencias a largo plazo ni de responsabilidades complejas y difusas. Son el resultado de decisiones políticas explícitas perfectamente identificables y fáciles de situar en el tiempo.

El sector privado ha tenido un rol preponderante en el diseño de esta política. En Estados Unidos, la promoción de los agrocombustibles, contenida en la *Farm Bill* de 2002, la *Energy Policy Act* y la *Renewable Fuels Standard 2005* fueron escritas en constante consulta con el lobby de los productores agrícolas y el de la industria de la refinación, precisamente las mismas fuerzas que tienen una responsabilidad decisiva en el calentamiento global. Lo mismo se puede decir de Europa, donde la Comisión Europea, para diseñar su política, se basó en un grupo de trabajo¹⁷ compuesto principalmente por representantes de multinacionales de los sectores del automóvil, el petróleo, la agroindustria y la biotecnología, como también de las fábricas de agrocombustibles. Este grupo de trabajo recomendaba inicialmente un objetivo de 25 por ciento de utilización de biocombustibles.

19. A pesar de sus posibilidades, otros modelos productivos son desestimados y no encuentran apoyo. El acceso a fuentes de energía continúa siendo un desafío de la mayor importancia para muchos países en desarrollo en los que viven 1.500 millones de personas que no disponen de electricidad y otros 3.000 millones que dependen de la leña, el carbón vegetal y la hulla para satisfacer sus necesidades energéticas, de una forma de lo más insostenible¹⁸. La falta de disponibilidad y el alto precio de la energía tienen muchos impactos negativos: son la causa de pobreza y de dureza de las tareas del hogar, sobre todo para las mujeres. Limitan la posibilidad de crear más ingresos de la actividad agraria por medio de aumentos en la productividad y la incorporación de mayor valor agregado; contribuyen a la degradación de los recursos naturales; exponen a las poblaciones, las empresas y las economías nacionales a las fluctuaciones del precio internacional del petróleo sin posibilidad de usar ningún mecanismo amortiguador.

La tecnología de los agrocombustibles brinda la posibilidad de responder a esas necesidades, y de una manera genuinamente “verde” y “limpia”. El aceite de jatropha (sin ningún aditivo químico, al contrario del “bio”diesel) puede reemplazar al gasoil en todos sus usos: vehículos, bombas, transformación de productos agrícolas, utilizando una sencilla tecnología aplicable en cualquier nivel: en las familias, los pueblos, las aldeas, los procesos semi-industriales e industriales. Así, el herrero del pueblo puede montar una prensa sencilla para extraer el aceite.

Ahora bien, en *ningún caso* de las plantaciones industriales visitadas o estudiadas en el contexto de esta investigación se había hecho el menor esfuerzo para dar respuesta a las necesidades de energía de los pobladores del lugar; sólo algunas iniciativas de ese tipo habían sido emprendidas por alguna que otra ONG y solo en pequeña escala. En Tanzania, hay una pequeña fábrica de aceite de jatropha que no logra obtener la autorización administrativa para vender abiertamente su producción en el mercado tanzano. “*Las conexiones entre la industria petrolífera y las instancias de poder son muy estrechas en este país*”, comenta el gerente de la fábrica.¹⁹

¹⁷ Para una lista completa de sus miembros, véase §1.2.4.

¹⁸ *The energy access situation in developing countries*, UNDP/WHO, noviembre de 2009.

¹⁹ Entrevista al gerente de la empresa.

E. El control de los efectos negativos

20. Intentos para controlar los impactos negativos: el instrumento de la certificación. Ante los impactos negativos de la expansión de los cultivos para la producción de agrocombustibles, la principal modalidad que se concibió para controlarlos es el mecanismo de la certificación. De hecho también se prevé un mecanismo de este tipo en la Directiva 2009/28/CE.

En los últimos años ha habido una proliferación de propuestas en cuanto a los criterios que se deberían incluir (los llamados “criterios de sostenibilidad”) para controlar los aspectos problemáticos de los agrocombustibles. Proviene de diferentes ámbitos: el sector privado, los Gobiernos, las instituciones multilaterales, las ONG, los círculos científicos... A medida que se identificaban nuevos efectos adversos, la lista de estos criterios se fue haciendo más larga.

21. Impactos locales y la responsabilidad del sector privado: criterios insuficientes, problemas prácticos de implementación y limitado alcance de aplicación (§ 5.1.1). Frente a los impactos observados, los criterios enumerados en la Directiva 2009/08/CE son notoriamente insuficientes. Los únicos criterios vinculantes son del tipo medioambiental y su alcance es limitado. Los aspectos socioeconómicos no están contemplados, tampoco los relacionados con los derechos humanos –los derechos humanos fundamentales, así como los relativos a la propiedad de la tierra, los laborales y los de los pueblos indígenas–. Los criterios referidos al uso del agua o a la imposición de límites a la contaminación química o a las condiciones de uso de plantas genéticamente modificadas son inexistentes. Sobre la base de la Directiva 2009/28/CE, es posible certificar la “sostenibilidad” de agrocombustibles producidos en zonas de alta biodiversidad a condición de que el cambio en el uso de la tierra haya tenido lugar antes de 2008; o de agrocombustibles producidos en tierras donde se ha recurrido al asesinato para expulsar a sus pobladores; o de agrocombustibles producidos al precio del envenenamiento de las fuentes de agua; o de agrocombustibles producidos empleando mano de obra esclava; o de agrocombustibles producidos a partir de cultivos alimentarios en países donde la malnutrición es endémica. *Todos estos ejemplos reflejan situaciones reales observadas en el contexto de esta investigación.*

Por otra parte, los “criterios de sostenibilidad” tienen un limitado campo de aplicación dado que solo se aplican a las cantidades necesarias para alcanzar el objetivo cuantitativo obligatorio (o sea: el 10 por ciento). La certificación también solo es posible en fáciles condiciones de trazabilidad; por consiguiente, concede una ventaja a situaciones de integración vertical y horizontal, o sea al modelo productivo que está precisamente asociado con los impactos negativos estudiados (cfr. p. 53). Dada la magnitud de los problemas observados y el abanico de las áreas involucradas, la adopción de criterios suficientes implica también que su valoración se convierte en algo de muy difícil manejo. Su verificación crea problemas políticos desde el momento en que las preocupaciones europeas no coinciden con las de los países soberanos donde la producción tiene lugar.²⁰ La verificación también se enfrenta con límites obvios en contextos caracterizados por la ausencia de un estado de derecho.

²⁰ He aquí una diferencia fundamental con la aplicación de criterios de sostenibilidad a la producción en Bélgica (o en Europa), donde, en caso de que no se verifiquen ciertos criterios, se pueden impulsar medidas.

Si bien la certificación puede ser un mecanismo útil cuando se trata de informar sobre la calidad de un producto, no es un instrumento adecuado para limitar las enormes consecuencias negativas de una política a la que esas consecuencias son inherentes.

22. Impactos globales e indirectos y responsabilidad pública: la certificación, una herramienta inadecuada (§ 5.1.1). Además de ser marcadamente insuficientes, los “criterios de sostenibilidad” descritos en la Directiva no vinculan a los Estados Miembros más allá de la verificación de que los operadores privados los hayan respetado, y eso exclusivamente en el contexto específico y limitado del cálculo de los porcentajes obligatorios de utilización.

La Directiva pasa por alto el problema de los efectos indirectos; algo inevitable, ya que –aparte de las emisiones de gases de efecto invernadero– esos impactos indirectos son virtualmente imposibles de valorar en un caso dado. No solo pueden producirse muy lejos de la zona de producción y son de naturaleza variada; además es imposible asignarlos a una plantación o empresa en particular.

Asimismo, las preocupantes consecuencias globales que hemos analizado –alza en los precios de los alimentos, incremento de la volatilidad de los precios agrícolas, especulación sobre la tierra y concentración de la propiedad, debilitamiento de la agricultura campesina, aumento de la inequidad– no pueden atribuirse a una determinada empresa privada ni pueden controlarse en este nivel. Esos problemas *son la responsabilidad de los Estados y de la gobernanza mundial*, por dos razones: por un lado, porque la expansión del sector de los agrocombustibles es la consecuencia directa de una política pública explícita; por el otro lado, porque los impactos indirectos y globales no pueden ser atribuidos a una empresa o plantación en particular y que su control en este nivel es imposible.

Si bien hay una definitiva necesidad de regular la actividad del sector privado –y en particular de las empresas europeas en otros continentes–, las consecuencias de la expansión de la industria de los agrocombustibles son el resultado de decisiones públicas e implican la responsabilidad de los gobiernos. La Directiva pretende regular la actividad del sector privado en un campo –la producción de agrocombustibles– que de ningún modo tiene el monopolio de los abusos comprobados, sin tomar en cuenta que los impactos específicos de la promoción de los agrocombustibles son el resultado de una política pública: *la tierra agrícola disponible en Europa no alcanza para producir las cantidades requeridas –impuestas, de hecho– por la Directiva europea; como consecuencia de ello, el faltante debe importarse de otros países, pasando por alto las consecuencias negativas, si no desastrosas, que eso implica.*

23. La ambigüedad de una política energética cuyo primer impacto se da en la agricultura. Debido a que la producción de agrocombustibles necesita *tierra –enormes extensiones de tierra–* da lugar a serias implicaciones para los grupos humanos cuyo modo de vida depende del acceso a la tierra y a los recursos naturales, es decir, casi la mitad –la más pobre– de la población del planeta, principalmente situados en el llamado Tercer Mundo. Diseñada para responder al problema de la energía, la política de imposición de los agrocombustibles en la práctica es en primer lugar *una política agrícola de alcance universal*. El hecho de que haya sido incluida en la Directiva sobre Energías Renovables no ha ayudado a aclarar los temas y los debates. Ciertamente, tiene implicaciones en la emisión de gases de efecto invernadero –que conducen, según los

estudios más recientes, a *un incremento*, y no a una *reducción*, de esas emisiones²¹– pero afectan sobre todo a la agricultura mundial, a la alimentación, al acceso al agua (un aspecto crucial insuficientemente destacado) y al medio ambiente en general, y eso de una forma esencialmente *negativa*.

F. Recomendaciones

1) RESPUESTA POLÍTICA

24. No es la tecnología en sí –la utilización de materia vegetal para producir combustibles– lo cuestionable. Lo que está en cuestión es la combinación entre i) un consumo enorme y creciente de energía, particularmente en el transporte, sin que existan serios esfuerzos para ponerle límites,²² ii) la imposición del uso de agrocombustibles en cantidades que exceden holgadamente la capacidad productiva de la agricultura europea, lo que implica *de facto* iii) la obligación de importar materias primas o productos terminados de países cuyas agriculturas ni siquiera cubren las necesidades básicas de alimentación (ni de energía) de la población y/o donde iv) esos agrocombustibles se producen en unas condiciones que conducen a extender aún más un modelo de producción agrícola que debe ser considerado como un fracaso, vista su incapacidad para alimentar a la población mundial, su efecto de destrucción del medio ambiente y su responsabilidad en el calentamiento climático global.²³

25. Hoy en día, ninguna fuente de aprovisionamiento –no importan el país de origen ni la materia prima utilizada– ofrece garantías de sostenibilidad medioambiental, respeto por la biodiversidad y por los derechos humanos básicos tanto económicos como sociales y culturales. Los agrocombustibles para la exportación se producen, sistemáticamente, a partir del monocultivo, que, por naturaleza y definición, se opone a la biodiversidad. Ya sea directa o indirectamente, los cultivos para agrocombustibles desalojan a otros cultivos y ecosistemas y amenazan seriamente al medio ambiente y a los derechos de los pobladores. Incluso en un país como Brasil, que tiene una avanzada legislación social, medioambiental y de propiedad de la tierra, las leyes son insuficientes a la hora de limitar efectivamente los efectos adversos. La situación no es mejor en otros sitios del planeta.

Cuando su producción forma parte de un modelo de diversidad de cultivos (por ejemplo, en sistemas agro-forestales campesinos o con la valorización de los setos vivos de *jatropha*), la tecnología de los agrocombustibles es útil, sobre todo en el caso de la producción de aceites combustibles puros (vale decir, sin el empleo de los aditivos químicos usados para producir “bio”combustibles). Sin embargo, esta producción debería apuntar ante todo a la satisfacción de las necesidades locales y no primordialmente a las del mercado de exportación.

26. Una producción que no respeta criterios medioambientales elementales ni los derechos humanos no debería obtener la certificación de “sostenibilidad”. Como

²¹ Véase también *N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels*, P.J. Crutzen *et al.*, agosto de 2007

²² Véanse las exenciones fiscales de las que se beneficia el queroseno de aviación, un sector de consumo de energía en rápido crecimiento. Véase también el anexo estadístico (Anexo 1)

²³ Pero que produce formidables beneficios económicos para algunas empresas multinacionales (§3.3.2).

mínimo, para ser certificados como "*sostenibles*", los agrocombustibles importados deben haber sido producidos en el respeto de los compromisos de Bélgica y otros países de la Unión Europea en materia de biodiversidad, medio ambiente y derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales, tal como están expresados en declaraciones, convenciones y pactos internacionales de los que son signatarios, especialmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus protocolos adicionales, las Convenciones de Río y el Protocolo de Kioto.

Debido a la debilidad de los criterios de sostenibilidad y la *total* ausencia de exigencias vinculantes en el ámbito de lo social y los derechos humanos, es posible en las condiciones actuales que se concedan ayudas económicas a actores y producciones que están asociados con graves violaciones de los derechos humanos. Esto es inadmisibles.

27. El debate está en un punto muerto porque se centra en un dispositivo –la certificación– que no permite limitar las consecuencias negativas de una política. Durante años, informes de variado origen han hecho sonar la alarma sobre los efectos negativos de la promoción de los agrocombustibles. Los impactos indirectos fueron evidentes mucho antes de que el informe Gallagher popularizara el concepto de *cambio indirecto en el uso de la tierra* (ILUC, por sus siglas en inglés). Ha proliferado una variedad de estudios y propuestas sobre los criterios de sostenibilidad sin que llegaran a crear un consenso, porque se refieren a un instrumento –la certificación– que es incapaz de controlar una política que, por su naturaleza y sus comprobados efectos, va en contra de la sostenibilidad, tanto ambiental como social.

Por una cuestión de coherencia, Bélgica, que es signataria de las convenciones internacionales mencionadas más arriba y anuncia una política exterior inspirada en la defensa de los derechos humanos, no puede seguir apoyando una política cuyas consecuencias niegan palmariamente esos derechos humanos. Dado que en este momento [2010] preside el Consejo de la Unión Europea, tiene la oportunidad de plantear el tema de los agrocombustibles. Pero no hará avanzar el debate con una propuesta –otra más– de nuevos criterios de sostenibilidad. El paradigma actual debe cambiar y debe plantearse otro tipo de reflexiones y medidas, tales como las enumeradas en los incisos 2) y 3).

28. La que está en juego va bastante más allá de la cuestión energética; por eso es imprescindible una respuesta política concertada que trascienda las tradicionales divisiones sectoriales. Aunque esta investigación se ha hecho por encargo del Servicio Federal de "Salud pública, seguridad de la cadena alimentaria y medio ambiente", tratándose de agrocombustibles, el tema agrícola, la cuestión de la energía, el comercio, el medio ambiente, el clima y las relaciones Norte/Sur están inextricablemente ligados. El debate sobre los criterios de sostenibilidad, que dura desde hace casi cinco años, ha relegado a un segundo plano e incluso eclipsado cualquier reflexión sobre las verdaderas prioridades del momento, a pesar de su vinculación directa con la cuestión de los agrocombustibles, a saber:

* en el mundo, más de 1.000 millones de seres humanos sufren hambre;²⁴

²⁴ "The State of Food Insecurity in the World", FAO Annual Report 2009

* cerca de 1.000 millones de seres humanos no tienen acceso al agua potable y casi el 70 por ciento del agua en el mundo se usa para riego;²⁵

* 3.000 millones de seres humanos usan biomasa tradicional (leña y carbón vegetal) y hulla para satisfacer sus necesidades de energía y lo hacen de una forma insostenible y muy dañosa para el medio ambiente;²⁶

* se generalizó un modelo de producción agrícola que es responsable del 41 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero y de una considerable destrucción del medio ambiente a través de la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, la erosión, la pérdida de fertilidad de los suelos, la contaminación y la pérdida del acervo genético (semillas), un modelo perjudicial que ha sido estimulado aún más como resultado de la promoción de los agrocombustibles;

* ignorancia del potencial de la agricultura familiar, orgánica y conservacionista, esencialmente debido a la falta de inversión en un contexto de relaciones de poder desfavorables caracterizado por el desproporcionado poder de unas pocas multinacionales agroindustriales, poder aún más reforzado por la promoción de los “bio”combustibles.²⁷

Este contexto clama por una respuesta que supere la respuesta regulatoria y las interminables discusiones sobre criterios de sostenibilidad y no-sostenibilidad, la certificación, las fórmulas para calcular las emisiones de gases de efecto invernadero con la inclusión de las emisiones causadas por los efectos indirectos. Claman por una respuesta política que sea discutida en el nivel gubernamental y que debería considerar:

* por un lado, el cuestionamiento de la política actual de promoción de la utilización de agrocombustibles;

* por el otro lado, un conjunto de temas estrechamente vinculados y urgentes, tomando en cuenta varios preocupantes desarrollos a escala mundial, aun amplificadas por la promoción de los agrocombustibles.

2) RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON EL USO DE LOS BIO- Y AGROCOMBUSTIBLES EN EL ÁMBITO EUROPEO

El importar masivamente y obligatoriamente bio-y agrocombustibles desde terceros países no es una respuesta racional ni aceptable para el problema energético. Deben encontrarse otras soluciones para hacer frente tanto al déficit energético mundial que se avecina como a los efectos dañinos de los combustibles fósiles.

Teniendo en cuenta los análisis precedentes, hay que tomar las iniciativas apropiadas, en el nivel apropiado, para encaminar las medidas siguientes:

1. Modificar la Directiva 2009/28/CE en lo referido a los objetivos cuantitativos: abandono de la obligatoriedad de estos objetivos, que en la práctica imponen la importación de agrocombustibles de terceros países. Informes encargados por otros

²⁵ *Progress on sanitation and drinking water 2010 update*, UNICEF/WHO; y *Water Facts and Trends*, Comisión sobre desarrollo sostenible del Banco Mundial, 2005.

²⁶ *The energy access situation in developing countries*, UNDP/WHO, noviembre de 2009.

²⁷ Se trata de los grandes productores de semillas, incluyendo las semillas genéticamente modificadas, herbicidas, pesticidas e insumos químicos, así como de las empresas que comercian (*traders*) con materias primas agrícolas, o sea de un puñado de multinacionales oligopólicas (véase §3.3.1) cuyas utilidades se dispararon paralelamente a la crisis alimentaria.

Gobiernos de la Unión Europea bastante antes que este estudio recomendaron una sustancial reducción de los objetivos cuantitativos²⁸. Desde entonces, el balance ha empeorado considerablemente, y en este momento se debe llegar a conclusiones más drásticas.

2. Modificar la Directiva en lo que concierne a la certificación de los agrocombustibles (productos terminados o materias primas) provenientes de terceros países: refuerzo de los criterios de sostenibilidad, certificación independiente y conforme a su función. No se puede esperar que la certificación ponga freno a los enormes e indeseables desarrollos en terceros países que han sido provocados por la expansión en la demanda de agrocombustibles. Sin embargo, la certificación puede ser útil para identificar aquellos agrocombustibles (producto acabado y materia prima) que merecen una etiqueta de genuina “sostenibilidad”, en el entendido de que solo una cantidad insignificante de ellos la merecerán, sin relación con las necesidades requeridas en función de los requerimientos de la Directiva.

Como mínimo, los criterios de certificación deben incluir requisitos vinculantes en los siguientes aspectos:

* *emisiones de gases de efecto invernadero*: el cálculo de estas emisiones debe tener en cuenta todo el ciclo productivo (LCA, Life Cycle Assessment) incluyendo las emisiones provocadas por los cambios indirectos del uso de la tierra (ILUC);²⁹

* *condiciones sociales y derechos humanos*: se debe comprobar que las empresas productoras respetan los derechos de los trabajadores y trabajadoras de las plantaciones así como de las poblaciones aledañas: derechos humanos básicos, derechos laborales, derechos de propiedad de la tierra y acceso a los recursos naturales, derechos de los pueblos indígenas, derecho a la alimentación y a un medio ambiente sano; las condiciones de contratación de los trabajadores contractuales deben ser equitativas;

* *el medio ambiente*: los criterios deben incluir el respeto por la biodiversidad (no se pueden certificar monocultivos como “sostenibles”), criterios relativos al uso del agua, de insumos químicos y de semillas genéticamente modificadas (tomando en cuenta los estrechos vínculos existentes entre OGM, agrocombustibles e insumos químicos, véanse § 2.2.2, 5.1.1 y 6.2.3), una definición de los bosques que excluya los monocultivos de árboles, y una fecha de referencia para el cambio de uso de la tierra que no debe ser posterior a mayo de 2003;

* *la producción alimentaria*: los criterios de sostenibilidad deben incluir obligaciones respecto de las necesidades locales de alimentación y de producción alimentaria, con requisitos y restricciones especiales aplicables a países de escaso producto bruto interno y déficit de producción alimentaria (LIFDC, por sus siglas en inglés);

²⁸ En 2008, la Comisión Gallagher nombrada por el gobierno británico recomendó reducir el porcentaje de sustitución obligatoria a entre el 3 y el 7 por ciento como máximo, en lugar del 10 por ciento previsto en la Directiva.

²⁹ "The financial crisis has taught us that basing policy on rigged accounting is not a good idea; this is as true for carbon accounting as for financial accounting." *Biofuels: A carbon accounting time bomb* - BirdLife International, European Environmental Bureau, Transport & Environment - junio de 2010

Por razones obvias, la certificación no puede ser emitida por instancias controladas por los actores económicos que deben ser inspeccionados (por caso, las “Mesas redondas” sobre “Aceite de palma sostenible” o “Soja responsable”).

3. Reexaminar los apoyos financieros públicos a una producción que es perjudicial tanto para el medio ambiente como para los seres humanos, por razones éticas, económicas y medioambientales. Hace ya dos años y medio, el economista jefe de Banco Mundial aseveró que “*las políticas de subvención a la producción de agrocombustibles deben ser reconsideradas a la luz del impacto sobre los precios de los alimentos*”.³⁰ Dos años y medio más tarde, en un mundo donde 1.000 millones de seres humanos padecen hambre, esta recomendación está más que justificada.

4. Modificar la terminología en función de los reglamentos europeos relativos a la agricultura orgánica (*agriculture biologique*, en francés):

* En conformidad con el Reglamento 967/2008 del Consejo referido a la producción orgánica y al etiquetado de productos de origen agrícola y en referencia a lo expresado en la primera Directiva 2092/91 sobre el tema, la cual establece que “*el método de producción ecológico constituye un método específico de producción con respecto a la explotación agraria*”, el término “biocarburante” utilizado en la Directiva debería ser reemplazado por otro que evite la confusión con el modo de producción orgánico.

5. Cuestionar a la Comisión Europea en relación con la retención de información estratégica para la toma de decisiones³¹ y los conflictos de intereses en el contexto de empleo de expertos externos.³²

6. Comunicación externa en torno a los impactos de los agrocombustibles y las condiciones en las que se producen.³³

7. En las condiciones actuales, prohibir la publicidad que asocia los agrocombustibles con el respeto al medio ambiente, en el espíritu de la posición adoptada por la Autoridad de los Estándares de Publicidad en el Reino Unido (§2.2.2).

3) RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON TEMAS PRIORITARIOS ESTRECHAMENTE VINCULADOS CON LA PROMOCIÓN DE LOS BIO- Y AGROCOMBUSTIBLES

La promoción de los agrocombustibles ha amplificado problemas existentes y ha permitido que se soslayen las verdaderas soluciones del problema energético. Las recomendaciones siguientes se refieren a varios temas prioritarios señalados por este

³⁰ A Note on Rising Food Prices, Don Mitchell, Banco Mundial, 2008.

³¹ Algunas ONG inglesas han puesto una demanda contra la Comisión Europea sobre la base del Artículo 44(3) de las Normas y Procedimientos de las Comunidades Europeas y el Artículo 263 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (§2.2.6). Sin embargo, el mencionado cuestionamiento debería ser una responsabilidad de los Estados Miembros y no debe dejarse solo en las manos de las ONG.

³² Véase §1.2.4 y la composición del grupo de trabajo BIOFRAC.

³³ Cuando, el 15 de julio de 2010, el señor Van Rompuy, Presidente del Consejo Europeo, visitó una fábrica de etanol de Cosan, el principal productor de etanol de Brasil, ¿estaba acaso advertido de que la empresa Cosan estaba en la ‘lista negra de trabajo esclavo’ después de que el Ministerio de Trabajo liberara a 44 trabajadores esclavos en una de sus fábricas en el Estado de San Pablo?

estudio y que requieren respuestas urgentes. Forman parte integral de las conclusiones y recomendaciones, y se pueden resumir así:

1. Protección del derecho de propiedad de la tierra de los sectores más vulnerables: este es un tema particularmente urgente dada la existencia de una intensa especulación sobre la tierra a escala planetaria. Se trata de un tema políticamente crucial, tanto desde el punto de vista de los derechos de las poblaciones expulsadas de su tierra como desde el de las consecuencias de la descontrolada urbanización y de los movimientos migratorios.
2. Fuerte apoyo a la agricultura familiar y orgánica, que es capaz –junto con la reducción del consumo de carne– de alimentar a la población de todo el mundo³⁴ y al mismo tiempo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Tal como pregonan las organizaciones campesinas, esta sería una estrategia genuina para combatir el calentamiento global; "*La agricultura campesina enfría el planeta*" es el eslogan de estas organizaciones. Esta es también la línea recomendada en el "*Cuadro estratégico para el sector de la agricultura y de la seguridad alimentaria*" adoptado por la Dirección General de la Cooperación al Desarrollo del Servicio público federal belga "Asuntos exteriores, Comercio exterior y Cooperación al Desarrollo".
3. Regulación de la actividad de las empresas del agronegocio (no limitada a la producción de agrocombustibles), con requisitos vinculantes (y no facultativos ni "voluntarios") relacionados con el medio ambiente y los derechos humanos.
4. Presión sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que admita el principio de esta regulación así como la preeminencia del derecho a la alimentación por encima del programa de liberalización del comercio de los productos agrícolas, siendo entendido que la liberalización comercial sólo puede ser un instrumento que debe estar subordinado a objetivos finales, que son prioritarios.
5. Apoyo a los países en desarrollo en materia de sus políticas y programas sobre agrocombustibles, con el objetivo de promover políticas de desarrollo de los agrocombustibles que sean verdaderamente sostenibles (por medio del apoyo institucional, el desarrollo de las capacidades...) así como la producción local, con tecnologías apropiadas, de agrocombustibles que respondan a las necesidades de los sectores más pobres (por medio de apoyo financiero y técnico³⁵), de manera de sustituir la utilización destructiva de biomasa e incentivar el desarrollo.
6. Armonizar las políticas en materia de agrocombustibles con los resultados y compromisos de las conferencias de Nagoya (sobre la biodiversidad) y Cancún (sobre el clima) así como con los objetivos del programa REDD (reducción de las emisiones producidas por la deforestación y la degradación forestal) de las Naciones Unidas, vistas las contradicciones entre las consecuencias de las políticas de promoción de los agrocombustibles y los objetivos establecidos en materia de biodiversidad, clima y protección de los bosques.

³⁴ Informe de la Conferencia Internacional sobre Agricultura Orgánica y Seguridad Alimentaria, FAO, mayo de 2007. *Agriculture at a crossroads*, IAASTD, Informe global, marzo de 2009.

³⁵ Esto se debe encarar con una perspectiva de género. Por ejemplo, la escasa difusión de cocinas y estufas mejoradas –a pesar de que ahorran mucha leña– tiene que ver con el desconocimiento de factores asociados con el género.

7. Fuerte inversión en investigación científica acerca de formas de energía genuinamente renovables (por ejemplo la energía solar) y no destructivas del medio ambiente, como arriesgan con serlo muchos de los combustibles de segunda y tercera generación cuando se producen en cantidades industriales.³⁶

Finalmente, una última recomendación relacionada con un tema crucial y un llamado a la implementación de políticas, programas y medidas en el ámbito belga:

8. Reducción drástica del consumo de energía, no limitada al sector del transporte. Deben ponerse en marcha políticas y programas destinados a transformar el sector del transporte con la intención de ahorrar energía.³⁷ Esto va mucho más allá que el propio tema del transporte y cuestiona más generalmente nuestro estilo de vida: la organización de la producción y el trabajo así como nuestra manera de consumir.

4) COMPARTIR LAS CONCLUSIONES DE ESTE INFORME CON OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS

Debido a sus consecuencias y a sus determinantes, la política de promoción de los agrocombustibles abarca un amplio abanico de responsabilidades públicas: energía, medio ambiente, clima, transporte, agricultura, industria, comercio y la relación Norte-Sur.

Por lo tanto, se recomienda compartir los resultados de esta investigación con las correspondientes instituciones públicas.

³⁶ Véase Capítulo 7, nota 130, p. 79.

³⁷ Para empezar, esto implica la renuncia a políticas y medidas que conducen al estímulo del consumo energético, como lo son las inversiones públicas en el sector de los vuelos “low cost” (baratos) y las condiciones fiscales preferenciales para combustibles empleados en el transporte aéreo.