

AGROENERGÍA EN AMÉRICA LATINA

UN ESTUDIO DE CASOS DE CUATRO PAÍSES: BRASIL, ARGENTINA, PARAGUAY Y COLOMBIA¹

Thomas Fritz *

Este estudio demuestra que los agrobiocombustibles que tienen como base materia prima de origen vegetal, contribuyen a cambios en el uso de la tierra, y hace que se amplíe la frontera agraria devastando los ecosistemas. Brasil es el país que cuenta con más experiencias y las mayores inversiones en el sector de la agroenergía, Paraguay aún no está muy desarrollado en el tema pero ya se está produciendo etanol, la industria de biodiesel aún se encuentra incipiente, sin embargo, el gobierno y la industria ya han expresado un fuerte interés por la exportación, en Argentina la producción de biodiesel está en el centro del interés de los inversores y del gobierno, y el caso colombiano no deja de ser también preocupante.

RESUMEN

En cada uno de los cuatro países investigados (Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia) la promoción de los agrocombustibles está en el centro de la política agroenergética estatal.

La generación de energía o de calor en base a fuentes agroenergéticas sólo juega un rol subordinado. En muchos casos se ha creado un marco jurídico detallado exclusivamente para los agrocombustibles. En los cuatro países los gobiernos y la industria persiguen el objetivo de no solamente cubrir la demanda propia, sino también entrar en el negocio de la exportación. Muchas inversiones tienen por objetivo la exportación. Las capacidades de producción proyectadas en muchos casos ya superan las cantidades necesarias para su adición como componente del combustible doméstico. La expansión de la industria de los agrocombustibles, por lo tanto, se debe menos a una política nacional de seguridad energética que a la motivación de realizar ganancias privadas y al objetivo de aumentar los ingresos procedentes de la exportación.

En todos los casos el estado juega un rol decisivo. Sin incentivos estatales, como por ejemplo subvenciones, leyes, metas de adición de agrocombustibles y financiamiento de la infraestructura requerida mediante fondos públicos,

no se realizarían las inversiones privadas en este mercado nuevo. En este sentido es natural que actores de la sociedad civil pregunten quienes son los beneficiarios principales de este apoyo estatal. En todos los países investigados los movimientos sociales y las organizaciones no-gubernamentales expresan reservas frente a la política agroenergética de sus respectivos gobiernos.

En Colombia y Paraguay prevalece un rechazo categórico. Los movimientos advierten sobre riesgos sociales y medioambientales considerables, que no se justificarían por el supuesto beneficio prometido.

1. BRASIL

De los cuatro casos investigados Brasil es el país que cuenta con las más vastas experiencias y las mayores inversiones en el sector de la agroenergía. Es también el estado donde se llevan los debates más intensos acerca de este mercado nuevo y sus posibles riesgos. Mientras que ya se dibujan las consecuencias de la producción brasileña de etanol, debido a los largos años de experiencia en este sector, una valoración del programa de biodiésel, que comenzó a operar recién hace tres años, solamente es posible en forma limitada. Sin embargo, ya se perfilan algunas primeras tendencias.

Los resultados de estudios de casos demuestran que los agrocombustibles, que tienen como base materia prima de origen vegetal, contribuyen a cambios en el uso de la tierra, en Brasil. La frontera agraria avanza cada vez más hacia regiones nuevas donde amenaza ecosistemas valiosos (en el Cerrado, en la Amazonia, en el Pantanal, entre

* Investigador sénior del Centro de Investigación Latinoamérica–FDCL. Berlín

¹ Fritz, T. 2008. Agroenergía en América Latina. Un estudio de casos de cuatro países: Brasil, Argentina, Paraguay y Colombia Agroenergía en América Latina. © FDCL, Berlín, Mayo 2008. Número de documento: 122 314 018 (Brot für die Welt). ISBN-13: 978-3-923020-41-6

otros), reduce la disponibilidad regional de alimentos, socava la agricultura pequeña y entra en un conflicto cada vez mayor con la reforma agraria. En los estados federales del centro-oeste, por ejemplo, la ampliación de las áreas de cultivo de caña de azúcar desplaza a la producción lechera y al cultivo de verduras. Al mismo tiempo la ganadería se asienta en la Amazonia en forma sobreproporcionada y contribuye ahí a la deforestación.

Las fábricas azucareras buscan arrendar la tierra de granjas no productivas, para evitar que ésta sea repartida en el marco de la reforma agraria. El estado apenas puede financiar la adquisición de tierras para su repartición en el marco de la reforma agraria debido al alza de los precios de la tierra. La concentración de la propiedad aumenta a la par con los conflictos de tierras. La importancia de proveedores de caña de azúcar independientes, en cambio, disminuye.

Ya se están llevando a cabo los primeros ensayos de campo con variedades de caña de azúcar genéticamente manipuladas, que deberán permitir la expansión hacia regiones con menores precipitaciones. Mientras tanto, el surgimiento de nuevas enfermedades vegetales y la maleza resistente a los herbicidas obligan a los productores de azúcar a cambios de las especies de caña cada vez más rápidos. La quema de los campos de caña de azúcar, que daña tanto a la salud humana como al medio ambiente, persistirá en los próximos años a pesar de la mecanización de la cosecha.

A esto se suma la intensificación de las exigencias de rendimiento a los cortadores de caña, lo cual lleva a un incremento de accidentes laborales, muchas veces con resultados mortales. La flexibilización de las relaciones laborales da lugar a intermediarios laborales criminales que contratan a migrantes para la cosecha de la caña, muchas veces bajo condiciones inhumanas. Los inspectores laborales del estado una y otra vez descubren casos que se asemejan al trabajo de esclavos en los complejos azucareros y de etanol.

Los datos obtenidos hasta ahora del programa de biodiésel demuestran que tres cuartas partes de la materia prima han sido suministradas por el agrobusiness; el resto por la agricultura familiar. La materia prima dominante es la soja, en muchos casos genéticamente manipulada, con un porcentaje que oscila entre el 60 y el 70 por ciento. Por lo tanto, el componente social del programa, destinado a la inclusión de la pequeña agricultura, no ha impedido

hasta ahora que el agrobusiness sea el beneficiario principal.

Varias decenas de miles de familias han sido incorporadas al programa. Sus experiencias requieren de una evaluación más sistemática. Existen indicios, sin embargo, que sus ingresos potenciales están sujetos a diferencias sustanciales, dependiendo de regiones y cultivos. No se puede descartar, por lo tanto, que segmentos más acomodados dentro de la agricultura pequeña aprovechen de manera sobreproporcionada. Los ingresos por concepto de la cosecha de ricino en el noreste empobrecido, por ejemplo, hasta ahora han sido decepcionantes, lo que en algunos casos ya ha llevado a conflictos y al abandono de la producción. Independiente del amplio apoyo financiero estatal, el componente social del programa básicamente consiste en la incorporación de pequeños agricultores al cultivo contractual para los consorcios. Riesgos como el endeudamiento de las familias se mantienen, así, sin cambio alguno. Los altos objetivos de expansión para el biodiésel y las exportaciones previstas en este escenario favorecen a la intensificación de la producción de plantas oleaginosas, lo que eleva la presión competitiva a la que están expuestos los pequeños agricultores. Esta situación se puede observar en forma explícita en el sur de Brasil, donde los pequeños agricultores de soja se ven afectados por una fuerte competencia de sustitución. Es de temer que una dinámica parecida surja en los casos de las restantes materias primas de biodiésel como palma de aceite, girasol y ricino.

La crítica de movimientos sociales y de organizaciones no gubernamentales en materia de agrocombustibles, por lo tanto, se basa en el modelo de producción industrial y orientado a las exportaciones. Son partidarios del uso de la agroenergía, pero abogan por estructuras de producción descentralizadas y cooperativas que se integren a la producción alimentaria.

2. PARAGUAY

En Paraguay el interés del gobierno también está dirigido hacia los agrocombustibles. Este sector, sin embargo, aún no está muy desarrollado. Mientras ya se está produciendo etanol, la industria de biodiésel aún se encuentra en una fase incipiente. Con respecto a ambos sectores, sin embargo, el gobierno y la industria ya han expresado un fuerte interés por la exportación. En materia de exportación de etanol el gobierno apuesta a una cooperación con Brasil. La oferta deficiente de caña de azúcar hasta ahora ha

constituido una limitación a esto, que sin embargo estimulará, en adelante, la expansión continuada de las plantaciones de caña de azúcar. La soja se concibe como la materia prima preferida para la producción de biodiésel. Es el producto agrario más importante del país, cuya área de cultivo también se está expandiendo fuertemente. Entre el 70 y el 80 por ciento de la soja cultivada corresponde a la especie genéticamente modificada Roundup Ready de Monsanto.

Los movimientos sociales en su mayoría rechazan la política gubernamental en materia de agrocombustibles. El rechazo se fundamenta sobre todo en la expulsión masiva de la población rural que, en su mayoría, tiene que ceder al avance de la frontera de soja.

Los movimientos temen que este proceso se refuerce con la demanda por cultivos energéticos. 90.000 familias ya han abandonado sus tierras, entre 150.000 y 200.000 son considerados sin tierra.

El anuncio de inversiones para la construcción de plantas procesadoras de biodiésel y etanol refuerza la especulación con las tierras. Algunas empresas agrarias están ofreciendo sumas seductoras a los pequeños agricultores para que vendan sus tierras.

Otras intentan adquirir tierras, que se están repartiendo en el marco de la reforma agraria, en forma ilegal por medio de testaferros.

También se aprovechan de la circunstancia que muchos pequeños agricultores sólo disponen de títulos de propiedad inseguros (las llamadas „derecheras“). Mujeres y personas indígenas son especialmente discriminadas cuando se trata del acceso a la tierra.

Solamente la mitad de las personas indígenas que disponen de tierra poseen un título de propiedad. La inseguridad en las relaciones de propiedad en el contexto de la expansión agraria ha llevado a una serie de conflictos por tierras y a expulsiones violentas.

Frente a esto, muchas familias campesinas reaccionan con ocupaciones de terrenos. Los latifundistas muchas veces toman la justicia por sus propias manos e incluso han cometido asesinatos. Las fuerzas de seguridad estatales responden a las protestas de los sin tierra con represión y han detenido a una gran cantidad de activistas.

3. ARGENTINA

A diferencia de Brasil y Paraguay, en Argentina la producción de biodiésel está en el centro

del interés de los inversores y del gobierno. Mientras que una serie de fábricas de biodiésel ya ha comenzado a producir, la producción de etanol aún se encuentra en fase de construcción. Las fábricas de caña de azúcar ya producen etanol, pero éste se emplea sobre todo en la industria de bebidas. El uso del etanol como combustible aún está en sus inicios.

Con la industria del biodiésel se abre un mercado atractivo a los productores argentinos de soja para la comercialización de su aceite de soja. La apuesta es a la exportación.

Las capacidades previstas de las fábricas de biodiésel ya superan con creces la demanda interna argentina. En los campos de cultivo de soja en Argentina se cultiva casi exclusivamente soja transgénica en “siembra directa sin arado” lo que requiere de un empleo cuantioso de herbicidas.

Grandes extensiones de áreas, que anteriormente servían para el cultivo de verduras y de cereales, han tenido que ceder a la soja. La mayor parte de la expansión agraria, sin embargo, va a costa de bosques naturales y sabanas, sobre todo en el norte de Argentina y en la región semi-árida del Chaco.

Los principales afectados de la tala son pequeños agricultores e indígenas que viven en las regiones boscosas del Chaco – algunos desde hace muchas generaciones. En el norte de Argentina abunda la inseguridad en los títulos de propiedad, lo que facilita la expulsión de la población nativa y conduce a numerosos conflictos de tierras. Los monocultivos de soja refuerzan la concentración de la propiedad y el abandono de las tierras de pequeños agricultores en el Chaco. Muchos campesinos se endeudaron al intentar adaptarse al modelo de producción de la soja transgénica, intensivo en capitales, y finalmente fueron obligados a abandonar.

Organizaciones locales temen que estos conflictos aumentarán con la incipiente producción de agrocombustibles. Consorcios de caña de azúcar y de soja ya se han juntado para influenciar las políticas de tierras y medioambientales en el norte de Argentina acorde a sus intereses.

4. COLOMBIA

En Colombia el comienzo de la producción de agroenergía ocurre a la sombra de un conflicto armado que ya dura más de 40 años y ha producido más de cuatro millones de personas internamente desplazadas. Destilerías de etanol y las primeras fábricas de biodiésel ya han dado inicio a la producción. Para producir etanol se emplea sobre

todo caña de azúcar y, en menor medida, yuca, mientras que la producción de biodiésel se limita casi exclusivamente al aceite de palma. En ambos segmentos la industria, el gobierno e institutos de investigación parten de la base de un porcentaje creciente de exportaciones en el futuro.

Gravísimas violaciones de los derechos humanos son parte del sistema de producción, tanto de la palma de aceite como de la caña de azúcar. Tienen lugar a lo largo de la cadena de creación de valor – desde la apropiación de la tierra pasando por el cultivo de la materia prima hasta su procesamiento. La violencia se emplea en forma dirigida para obtener el dominio de tierras para fines agroindustriales, impedir la vuelta de personas desplazadas, reprimir la resistencia de trabajadores y sindicatos e impedir la persecución jurídica de estos crímenes. El programa de agrocombustibles se presenta como motor adicional para expulsiones violentas y tomas ilegales de tierras por parte de paramilitares y de los dueños de plantaciones que colaboran con ellos. En el marco de su programa de desmovilización el gobierno apoya la reinserción de paramilitares en proyectos productivos como plantaciones de palma. Estos, sin embargo, muchas veces se asientan en tierras robadas. En el transcurso de la desmovilización comandantes paramilitares se han convertido en una nueva generación de latifundistas. Muchos de los paramilitares que se creían desmovilizados se han vuelto a armar. Junto a eso, el gobierno colombiano ha posibilitado a las empresas de palma la instalación de plantaciones en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas mediante "alianzas estratégicas", lo cual ha llevado a conflictos considerables. La expansión de las plantaciones de palma, al mismo tiempo, impide cada vez más el arriendo adicional de tierras por parte de pequeños campesinos que no disponen de tierras suficientes.

A esto se agrega la violencia sistemática contra sindicalistas (asesinatos, amenazas de muerte y secuestros) que es favorecida por la impunidad notoria que reina en Colombia.

Bajo este trasfondo, la actitud de rechazo a las políticas de agrocombustibles del gobierno colombiano por parte de organizaciones de la sociedad civil es fácilmente comprensible. Los movimientos sociales, además, rechazan las iniciativas para la certificación de cultivos energéticos de producción sostenible. Estas certificaciones, según ellos, no estarían adecuadas para controlar las condiciones de cultivo de manera efectiva.

5. CONCLUSIONES

El análisis de las políticas en materia de agrocombustibles en Brasil, Paraguay, Argentina y Colombia revela riesgos sociales y medioambientales que tienen que ser tomados en serio. En los cuatro países la demanda internacional por agrocombustibles y sus materias primas agrarias refuerza la tendencia hacia una ampliación de las áreas de cultivo y una intensificación de la producción. A la vez, en cada uno de los países hace falta una política eficaz de administración de áreas agrarias que sea capaz de regular este desarrollo y de minimizar los riesgos sociales y ecológicos. Debido a esta carencia, la entrada al mercado de los agrocombustibles sigue en gran medida el modelo dominante de una agricultura orientada a la exportación y a los monocultivos.

La concentración de la propiedad de suelos va en aumento, mientras que pequeños agricultores son expulsados.

En países como Brasil, Paraguay y Colombia, donde existen programas de reforma agraria de distinto alcance, éstos entran cada vez más en conflicto con la política agroenergética.

Esta incoherencia de la política estatal se hace más evidente cuando familias reciben títulos de propiedad en el marco de programas de reforma agraria, pero luego ven amenazadas su existencia por el avance de plantaciones de caña de azúcar, soja y palma de aceite.

A veces la reforma agraria incluso se pone al servicio de la producción agroenergética masiva. El gobierno colombiano, por ejemplo, propaga "alianzas estratégicas" entre empresas de palma de aceite y comunidades afrocolombianas que recibirían títulos de propiedad colectivos. En Brasil colonias beneficiadas por la reforma agraria se hacen parte del cultivo contractual para la industria de biodiésel. Las experiencias recientes, sin embargo, demuestran que las condiciones del cultivo contractual pueden ser sumamente desfavorables para los pequeños agricultores. Muchas veces se crea una fuerte dependencia de un comprador único, los pequeños agricultores obtienen ingresos muy bajos y se endeudan con la empresa. Además, se reduce su seguridad alimentaria en la medida que abandonan el cultivo de alimentos básicos y llegan a depender de la compra de alimentos. Esto hace que un número cada vez mayor de pequeños agricultores sea afectado por el incremento actual de los precios de los alimentos.

A la vez queda en evidencia, que programas sociales como "Jefes y Jefas de Hogar" en Argentina o

„Bolsa Familia“ en Brasil, aunque sean sumamente necesarios, no constituyen un sustituto para una promoción estatal eficaz de la pequeña agricultura. Empresas agrarias pequeñas realizan un aporte mucho mayor a la generación de empleo e ingresos que la industria de las plantaciones o el agrobusiness. Cualquier promoción de la agricultura familiar, por lo tanto, sólo será efectiva si a la vez se pone límites a la expansión desinhibida del agrobusiness.

Sobre todo la política en materia de agroenergía de Brasil contiene una doble estrategia que no logra convencer: por un lado fomenta fuertemente la expansión de las plantaciones de caña de azúcar y de soja. Por otro lado, con su programa de biodiésel, quiere aumentar los ingresos de la agricultura familiar. Los conflictos por tierras, que perduran, y la competencia agresiva, sin embargo, demuestran que no existe una convivencia armónica entre la agricultura familiar y la industrial.

Mientras los gobiernos sigan privilegiando la producción agraria para la exportación frente a la producción para los mercados locales, será muy difícil trazar orientaciones generales para un uso alternativo de la agroenergía. Cooperativas que, junto a su producción alimentaria, quieren utilizar residuos de la agricultura o cultivos energéticos para su autoabastecimiento con electricidad o con combustibles requieren de apoyo estatal en forma de ayudas financieras, créditos baratos y apoyo técnico. Pero mientras que los subsidios estatales sigan beneficiando en gran medida al agrobusiness, este tipo de iniciativas seguirá siendo insignificante.

En todos los países investigados el incentivo mayor para promover los agrocombustibles proviene de la demanda internacional y de la perspectiva de aumentar las exportaciones.

Los países importadores, por lo tanto, también tienen que cargar con la responsabilidad por las consecuencias que tiene el boom agroenergético en los países de cultivo.

El objetivo, hasta ahora inalterado, de la

Unión Europea, de aumentar hasta el 2020 el porcentaje de participación de los agrocombustibles en el consumo total de combustibles al diez por ciento, implica importaciones crecientes desde América Latina y otros países del Sur. Los estados miembros de la UE vincularon este objetivo a la condición de que la producción sea „sostenible“ y que hayan agrocombustibles de segunda generación disponibles en el mercado. La sostenibilidad de los agrocombustibles debe ser probada por medio de certificaciones. La UE actualmente está elaborando un marco jurídico al respecto.

Entretanto aumentan las dudas sobre la capacidad de las certificaciones de garantizar una producción sostenible de materias primas energéticas de origen vegetal. Según un informe elaborado por Amigos de la Tierra Europa, es „altamente dudoso“ si alguna de las certificaciones que actualmente se están planeando pueda ser aplicada en los países productores latinoamericanos. En los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) faltaría una administración efectiva del uso de la tierra, una implementación efectiva de la legislación e información independiente. Por lo tanto, no existirían las bases para controlar el cumplimiento de criterios de sostenibilidad.

Esta actitud escéptica es compartida por muchos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en América Latina. En vista de las dudas sobre la eficacia de certificaciones, una renuncia a la alta cuota de incorporación de agrocombustibles por parte de la Unión Europea parecería ser un aporte razonable a la disminución de los riesgos que conlleva la plantación de cultivos energéticos. Además, la alta demanda de biomasa de la UE y de otros países importadores cuestiona la eficacia de cualquier certificación. El crecimiento del volumen de importaciones dificulta todos los intentos de vincular en forma efectiva la producción agroenergética al cumplimiento de estándares sociales, ecológicos y de derechos humanos.

