

7. Desafíos políticos

Los biocombustibles líquidos para el transporte han sido objeto de debate en cuanto a la posibilidad de que contribuyan a la seguridad energética y a mitigar el cambio climático, y al mismo tiempo ayuden a fomentar el desarrollo de las zonas rurales. Sin embargo, como se han examinado muy de cerca algunas de las primeras suposiciones relacionadas con los biocombustibles, cada vez resulta más evidente que éstos plantean también una serie de preguntas fundamentales relativas a las repercusiones económicas, medioambientales y sociales. Desde una perspectiva medioambiental y social, los biocombustibles presentan oportunidades y riesgos. El desarrollo de una producción sostenible de biocombustibles desde una perspectiva medioambiental y social capaz de explotar las oportunidades, mientras gestiona y minimiza los riesgos, dependerá de un modo decisivo de las políticas desarrolladas con respecto al sector.

En los capítulos anteriores se ha examinado el papel de los biocombustibles (tanto el real como el potencial), así como los principales retos y temas que intervienen en el desarrollo desde el punto de vista de la economía, el medio ambiente, la pobreza y la seguridad alimentaria. Se han planteado algunas de las preguntas más cruciales sobre los biocombustibles y se ha intentado responder a ellas a partir la información disponible hasta la fecha. Este capítulo trata de describir cuáles son las consecuencias del diseño de unas políticas adecuadas para el sector.

Preguntas planteadas en el informe

Las preguntas clave que se han planteado en el informe y las respuestas que se proponen se pueden resumir del siguiente modo.

■ *¿Son los biocombustibles una amenaza para la seguridad alimentaria?*

En el caso de los compradores netos pobres de alimentos básicos tanto en zonas

rurales como urbanas, el aumento de los precios de los alimentos, en parte como consecuencia del aumento de la demanda de biocombustibles, supondrá una amenaza inmediata para su seguridad alimentaria. Aunque los biocombustibles sean solo una de las diversas causas de los bruscos aumentos recientes de los precios de los alimentos, la producción extendida de biocombustibles puede seguir ejerciendo una presión al alza sobre los precios de los alimentos durante un tiempo considerable. Las repercusiones inmediatas de los precios elevados de los alimentos sobre los pobres pueden mitigarse mediante redes de seguridad adecuadamente diseñadas y dirigidas que faciliten el acceso a los alimentos. Al mismo tiempo, es importante que el aumento de los precios beneficie a los agricultores, de modo que se desencadene una posible respuesta de la oferta. La implantación de prohibiciones de la exportación y controles de los precios, tal y como se ha producido en muchos países en 2008, en un intento de proteger a los consumidores de los precios elevados, impide que los mercados se adapten y, aunque proporcionan un alivio aparente a corto plazo, en realidad pueden prolongar y ahondar la crisis de la seguridad alimentaria. Si se permite que funcionen los mercados y se transmitan las señales de los precios de un modo efectivo a los productores, el aumento de los precios incentivará un incremento en producción y empleo, lo que a largo plazo puede aliviar las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria.

■ *¿Ayudan los biocombustibles a promover el desarrollo agrícola?*

A pesar de que los precios más elevados de los productos agrícolas constituyan una amenaza inmediata para la seguridad alimentaria de los consumidores pobres del mundo, a largo plazo representan una oportunidad para el desarrollo agrícola. Esta oportunidad sólo podrá aprovecharse en el momento y en el lugar en que el sector agrícola tenga la capacidad de responder a los incentivos de los precios y, en especial,

cuando los agricultores pobres puedan participar en la respuesta de la oferta. El aumento de la demanda de biocombustibles puede transformar la disminución a largo plazo de los precios reales de los productos agrícolas que durante décadas ha desalentado la inversión, tanto pública como privada, en la agricultura y las zonas rurales de muchos países en desarrollo. Estos países pueden aprovechar esta oportunidad para revitalizar sus respectivos sectores agrícolas pero, como generalmente sucede en agricultura, su capacidad de hacerlo dependerá de las inversiones en infraestructuras, instituciones y tecnología, entre otros factores. Fomentar el acceso a los recursos productivos, en especial por parte de los pequeños cultivadores y los grupos marginados como las mujeres y las minorías, aumentará significativamente la probabilidad de que la agricultura sea útil como motor de crecimiento y de reducción de la pobreza. Las oportunidades se ampliarían asimismo mediante la eliminación de las subvenciones y de las barreras al comercio, que benefician a los productores de los países de la OCDE a costa de los productores de los países en desarrollo.

■ **¿Contribuyen los biocombustibles a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?**

En determinadas condiciones, algunos biocombustibles pueden ayudar a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, en la práctica los efectos mundiales de una ampliación de la producción de biocombustibles dependerán de modo decisivo del lugar y el modo en que se produzcan las materias primas. El cambio en el uso del suelo, debido al aumento en la producción de materias primas, es un factor clave decisivo. En muchos lugares, las emisiones debidas al cambio del uso del suelo (ya sean directas o indirectas) suelen exceder, o al menos compensar, gran parte de los ahorros de gases de efecto invernadero obtenidos con el uso biocombustibles para el transporte. Además, aunque los biocombustibles resulten efectivos en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, puede que no sean el medio más rentable para conseguir este objetivo en comparación con otras opciones. Las prácticas agrícolas adecuadas y el aumento

del rendimiento pueden ayudar a mitigar algunos de los efectos negativos de los gases de efecto invernadero debidos al cambio del uso del suelo; y el desarrollo tecnológico y la mejora de las infraestructuras, destinadas a aumentar el rendimiento por hectárea, pueden contribuir a un resultado más favorable. En especial, las tecnologías de segunda generación pueden mejorar de forma significativa el balance de los gases de efecto invernadero en la producción de biocombustibles.

■ **¿Son los biocombustibles una amenaza para la tierra, el agua y la biodiversidad?**

Como en cualquier tipo de agricultura, una producción de biocombustibles en aumento puede resultar en una amenaza para los recursos de agua y tierras así como para la biodiversidad, por lo que se requieren unas medidas políticas adecuadas para minimizar los posibles efectos negativos. Las repercusiones variarán en función de las materias primas y los lugares, y dependerán de las prácticas de cultivo y de si nuevas tierras han empezado a utilizarse para la producción de materias primas para biocombustibles o de si éstas han reemplazado otros cultivos. La ampliación de la demanda de productos básicos exacerbará las presiones sobre los recursos naturales básicos, incrementando las áreas cultivadas. Por otro lado, el uso de materias primas perennes en tierras degradadas o marginales puede garantizar una producción de biocombustibles sostenible, pero la viabilidad económica de dichas opciones puede constituir una limitación a corto plazo.

■ **¿Pueden resultar los biocombustibles una ayuda para la seguridad energética?**

De los biocombustibles líquidos basados en cultivos agrícolas no puede esperarse más que una contribución limitada al suministro mundial de combustibles de transporte y una contribución aún menor al suministro energético total. La producción en aumento de biocombustibles encarece el precio de las materias primas y hace que no sean competitivas con los combustibles de petróleo, debido a que los mercados agrícolas son relativamente pequeños en comparación con los energéticos. Sin embargo, los países con una amplia base

de recursos naturales que pueden producir materias primas competitivamente y procesarlas de manera eficiente pueden desarrollar un sector de biocombustibles económicamente viable. Los cambios imprevistos en los mercados energéticos también podrían modificar la viabilidad económica de los biocombustibles. La innovación tecnológica (incluido el desarrollo de biocombustibles de segunda generación basados en materias primas celulósicas) puede aumentar las posibilidades y el número de países en los que los biocombustibles podrían contribuir significativamente a la seguridad energética. Sin embargo, no está claro en qué momento las tecnologías de segunda generación podrán llegar a ser viables desde el punto de vista comercial. En cuanto lo sean, probablemente seguirán coexistiendo los combustibles de primera y segunda generación; los biocombustibles de primera generación basados en cultivos de azúcar y en cultivos feculentos y oleaginosos proveerán la mayor parte del suministro de biocombustibles durante al menos una década.

Un marco para unas mejores políticas relativas a los biocombustibles

Los biocombustibles líquidos para el transporte ya han sido promocionados activamente, en particular por algunos países de la OCDE, mediante una serie de políticas que estimulan y facilitan su producción y uso. Dichas políticas han sido impulsadas en gran parte por programas internos y nacionales. El deseo de prestar apoyo a las comunidades rurales y a los agricultores ha sido un fuerte elemento de impulso. Dichas políticas también se han basado en la idea de que los biocombustibles contribuyan de forma positiva a la seguridad energética y a la mitigación del cambio climático cada vez más amenazadas. A menudo se han pasado por alto las repercusiones imprevistas, en particular las relacionadas con los efectos de mercado y seguridad alimentaria. Cada vez más se reconoce la necesidad de un conjunto de políticas y planteamientos más consistente para los biocombustibles, basado en una comprensión más clara de las implicaciones emergentes en la actualidad.

Las políticas deben centrarse en aprovechar las oportunidades potenciales que ofrecen los biocombustibles y, al mismo tiempo, se deben gestionar cuidadosamente los riesgos que suponen. Para resultar efectivas, deben ser coherentes con las políticas de otras áreas afines y basarse en principios políticos claros y adecuados. Desafortunadamente, estas políticas también deben formularse en una situación de incertidumbre considerable.

Incertidumbres, oportunidades y riesgos

La formulación de políticas relativas a los biocombustibles debe considerar el elevado grado de incertidumbre inherente a las posibilidades y la futura función de los biocombustibles líquidos en el suministro energético mundial. Esta incertidumbre destaca por la considerable variación existente en las estimaciones sobre las posibilidades a medio y largo plazo de suministro bioenergético presentadas en varios estudios recientes. Sin embargo, por lo general, los estudios sugieren que las necesidades de suelo serían excesivas como para permitir que los biocombustibles líquidos replacen a los combustibles fósiles en gran escala. El desarrollo de los biocombustibles debe considerarse como parte de un proceso a largo plazo de avance hacia un mundo menos dependiente de los combustibles fósiles, en el que los biocombustibles representen una más de las diversas fuentes de energía renovable. Sin embargo, aunque la contribución de los biocombustibles al suministro energético aún es pequeña, puede seguir teniendo un impacto considerable sobre la agricultura y la seguridad alimentaria.

Entre los principales factores que contribuyen a la incertidumbre se encuentran las tendencias futuras de los precios de los combustibles fósiles, que determinarán la viabilidad económica de los mismos. A medio y largo plazo, los desarrollos tecnológicos en la esfera de los biocombustibles pueden modificar las ecuaciones subyacentes que determinan su rentabilidad. Dichos desarrollos pueden darse en los sectores de las tecnologías de producción de materias primas (p. ej., desarrollos agronómicos) y de las tecnologías de conversión. La tendencia hacia los biocombustibles de segunda generación basados en materias primas lignocelulósicas puede modificar

de un modo significativo las perspectivas y las características del desarrollo de los biocombustibles y ampliar sus posibilidades. La tecnología y las decisiones políticas en otros ámbitos de las energías renovables y en el ámbito de la conservación energética también tendrán sus consecuencias, al igual que el desarrollo general de las políticas energéticas nacionales y mundiales, así como las políticas orientadas a la mitigación del cambio climático.

Se ha considerado que los biocombustibles ofrecen oportunidades tanto desde el punto de vista económico como social, pero también desde la perspectiva de los recursos naturales y medioambientales. Sin embargo, estas dimensiones también están sujetas a una incertidumbre considerable, por lo que su magnitud real no está clara. Las oportunidades socioeconómicas derivan de un aumento en la demanda de la producción agrícola, lo que podría impulsar los ingresos rurales y estimular el desarrollo rural. Desde la perspectiva de los recursos naturales y medioambientales, se han creado expectativas según las que, en las condiciones adecuadas, los biocombustibles contribuyan a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Otros beneficios que se esperan consisten en la reducción de emisiones de contaminantes atmosféricos regulados de motores de combustión, y en la posibilidad de que las materias primas de biomasa contribuyan al restablecimiento de las tierras degradadas.

En la actualidad se está prestando una mayor atención a los riesgos que intervienen en el desarrollo de los biocombustibles. Los riesgos que han sido documentados en el presente informe son socioeconómicos y medioambientales. Los riesgos socioeconómicos están en gran medida ligados a las implicaciones negativas del aumento de los precios de los alimentos sobre los compradores netos pobres y vulnerables de alimentos debido al aumento de la demanda de productos básicos agrícolas. El incremento de la competencia por los recursos (suelo y agua) puede representar una amenaza para los habitantes rurales pobres sin posibilidades y sin seguridad de tenencia, siendo las mujeres el colectivo más vulnerable. Desde la perspectiva medioambiental, cada vez está más claro que la reducción de las emisiones

de gases de efecto invernadero dista mucho de ser un resultado directamente derivado de sustituir los combustibles fósiles por biocombustibles. El impacto depende del modo en que se produzcan los biocombustibles (tanto por el modo en que crecen los cultivos, como por el modo en que se produce la conversión), además de su forma de introducción en el mercado. Es más probable que el impacto mundial sea negativo si se destinan al cultivo agrícola extensiones grandes de nuevas tierras.

Coherencia de las políticas

Los adelantos en el campo de los biocombustibles están determinados por diversas esferas políticas (agricultura, energía, transporte, medio ambiente y comercio), a menudo sin una clara coordinación entre sí y sin coherencia entre las políticas de cada una de ellas. Únicamente si se tiene en cuenta la función de los biocombustibles en relación con cada una de estas esferas políticas, podrá asegurarse que desempeñen el papel adecuado a la hora de alcanzar los diversos objetivos políticos.

Por ejemplo, en la actualidad los biocombustibles dependen de muchos de los mismos productos agrícolas que se destinan a la alimentación. Sus materias básicas compiten con la agricultura convencional por la tierra y otros recursos productivos; por tanto la política alimentaria y agrícola resulta básica en el desarrollo de una política en relación con los biocombustibles. Al mismo tiempo, éstos son solo una entre las muchas otras fuentes de energía renovable, un ámbito en el que la innovación tecnológica avanza rápidamente, por lo que la política relativa a los biocombustibles debe tenerse en cuenta dentro del contexto más amplio de la política energética. Asimismo, los biocombustibles son solo una opción para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que deben valorarse con respecto a estrategias de mitigación alternativas. Las diversas opciones en la esfera de las políticas relativas al transporte también afectan de un modo crucial a la demanda de biocombustibles líquidos. Finalmente, las políticas comerciales pueden facilitar o dificultar el desarrollo de los biocombustibles sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Si los obstáculos comerciales impiden el desarrollo

del modelo geográfico más eficiente y sostenible de la producción y el comercio de biocombustibles, pueden socavar los objetivos medioambientales de los mismos.

Principios normativos rectores

A continuación se proponen cinco principios rectores de los enfoques políticos para los biocombustibles.

- Las políticas relativas a los biocombustibles deben proteger a los pobres y a aquellos que padecen inseguridad alimentaria. Debe darse prioridad a los problemas que supone el aumento de los precios de los alimentos para los países importadores, en particular entre los países menos desarrollados y los compradores netos pobres vulnerables de alimentos en las zonas rurales y urbanas. Deben explotarse las oportunidades potenciales para mejorar la seguridad alimentaria y la economía rural que ofrecen los avances en el ámbito de los biocombustibles.
- Deben permitir el crecimiento, mejorar la eficiencia técnica y económica y asegurar la participación de los países en desarrollo en las oportunidades de mercado futuras. Por lo tanto, las políticas deben promover la investigación y el desarrollo, de tal modo que aumenten la eficiencia y la sostenibilidad ambiental de los procesos de producción de materias primas y de conversión en biocombustibles. De un modo similar, deben crear un entorno que permita una amplia respuesta de la oferta a la demanda de biocombustibles en los países en desarrollo, de tal modo que puedan beneficiarse los agricultores pobres.
- Las políticas relativas a los biocombustibles deben ser sostenibles para el medio ambiente. Deben esforzarse en asegurar que los biocombustibles hagan una contribución positiva considerable para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, proteger los recursos de suelo y agua del agotamiento y del daño medioambiental, además de prevenir nuevas cargas excesivas de contaminantes.
- Deben tener una visión más global y estar orientadas al mercado para

reducir las distorsiones existentes en los mercados de productos agrícolas y biocombustibles, e impedir que se introduzcan otras nuevas. También deben considerar las repercusiones imprevistas que puedan surgir más allá de las fronteras nacionales.

- Las políticas deben desarrollarse con una coordinación internacional adecuada para asegurar que el sistema internacional apoye los objetivos de la sostenibilidad medioambiental, así como los objetivos sociales para desarrollar la agricultura y reducir la pobreza y el hambre.

Esferas para la adopción de políticas

En la sección siguiente se examinan algunas de las principales medidas políticas que deben abordarse para garantizar un desarrollo sostenible del sector de los biocombustibles, tanto a nivel social como económico. Algunas de las cuestiones planteadas conciernen específicamente a la producción de biocombustibles, mientras que algunas otras se refieren a los conocidos aspectos relacionados con el desarrollo agrícola sostenible y la seguridad alimentaria en general que cada vez cobran mayor importancia debido a la emergencia de los biocombustibles como nueva fuente de demanda de productos básicos para la agricultura.

Proteger a los pobres y a los que padecen inseguridad alimentaria

Como ya se ha resaltado, las políticas relativas a la producción de biocombustibles no son la única causa del aumento reciente de los precios de los productos básicos. Sin embargo, su creciente demanda ha contribuido sin duda a incrementar la presión al alza sobre los precios de los productos agrícolas y los alimentos, y así podría continuar por algún tiempo, incluso si remiten algunos de los otros factores que originan estos precios tan elevados. La magnitud del efecto es incierta y dependerá del ritmo de desarrollo del sector así como de las políticas en relación con el desarrollo de los biocombustibles que se lleven a cabo tanto en los países

desarrollados como en desarrollo. No obstante, es claramente necesario que los países en desarrollo importadores netos de alimentos (especialmente los países menos desarrollados) y los hogares pobres compradores netos de alimentos hagan frente a las repercusiones negativas para su seguridad alimentaria, incluso más allá de la actual situación de emergencia ante la amenaza generalizada y grave a dicha seguridad.

Un gran avance para los países consistiría en dejar de aplicar y adoptar políticas que primen y potencien la demanda de materias primas para la producción de biocombustibles en detrimento del suministro de alimentos, como ocurre con los mandatos y subvenciones vigentes en general que favorecen la producción y el consumo de biocombustibles.

Para proteger de la privación nutricional y de las reducciones de su poder adquisitivo real a los compradores netos pobres y vulnerables de alimentos, son necesarias las redes de seguridad. Con esta misma finalidad, y en este marco inmediato caracterizado por un incremento rápido de los precios de los alimentos, se puede requerir una distribución directa de los alimentos, unas subvenciones alimentarias y transferencias de efectivo específicas y unos programas nutricionales como puede ser el de la alimentación escolar. Asimismo, pueden ser necesarias las importaciones y subvenciones generalizadas. A corto o medio plazo, se deberán establecer programas de protección social, o ampliar y consolidar los ya existentes. Unos sistemas de protección social específicos y bien organizados pueden ser una ayuda directa para los más necesitados, a un coste sustancialmente menor que el de muchas de las acciones de amplia base, lo cual, a su vez, hace que dichos sistemas sean más sostenibles.

A medio o largo plazo, el sector agrícola podría reaccionar ante el impacto de los elevados precios de los alimentos con una respuesta de la oferta, acción que podría mitigar el impacto de estos precios. Sin embargo, esta respuesta también requeriría una transmisión eficaz de los precios al productor, la cual depende tanto de la política como de la existencia de una infraestructura física e institucional apropiada para facilitar mercados eficaces.

Las intervenciones políticas llevadas a cabo con el fin de controlar los precios o interrumpir los flujos comerciales proporcionan un inmediato, aunque aparente, alivio, pero pueden llegar a ser contraproducentes a largo plazo, ya que interfieren con los incentivos de precios a los productores. También es necesario invertir en infraestructura para almacenaje y transporte puesto que son aspectos decisivos para un funcionamiento eficaz de los mercados.

Aprovechar las oportunidades para el desarrollo agrícola y rural

Los elevados precios de los productos agrícolas, inducidos por una creciente demanda de materias primas para producir biocombustibles, representan una amenaza inmediata para la seguridad alimentaria de los compradores netos pobres y vulnerables de alimentos. Aun así, pueden considerarse también como una oportunidad a largo plazo para el desarrollo agrícola y rural, es decir, para generar ingresos y empleo. Pueden constituir un elemento importante en los esfuerzos para relanzar la agricultura proporcionando incentivos al sector privado destinados a la inversión y la producción. No obstante, los elevados precios no bastarán para generar un desarrollo agrícola de amplia base, sino que también es imprescindible invertir en el aumento de la productividad en los países en desarrollo. Los aumentos de productividad requerirán avances sostenidos y significativos en ámbitos por largo tiempo descuidados, tales como la investigación, la extensión y las infraestructuras, tanto agrícolas como generales, junto con unos instrumentos de gestión del riesgo y del crédito. Todo ello servirá para complementar unos incentivos mejorados de los precios.

En particular, es necesario destinar esfuerzos para permitir ampliar la producción y los suministros comercializados a los productores rurales pobres, es decir, aquellos que son menos capaces de responder a las señales de un mercado cambiante. La investigación agrícola debe abordar las necesidades de dichos productores, la mayoría de los cuales trabajan en zonas cada vez más marginales. Además, también resulta decisivo mejorar su acceso a servicios agrícolas como la extensión así como a los servicios financieros, al mismo tiempo que es

preciso fortalecer su capacidad de aprovechar estos servicios. No menos fundamental es asegurar su acceso a los recursos naturales, como el suelo y el agua, y fomentar su participación en las fuentes de ingresos no agrícolas, como planes de pago por servicios ambientales. Las cuestiones relacionadas con las políticas relativas a la utilización de la tierra son fundamentales, especialmente la necesidad de garantizar que se respeten los derechos de las comunidades vulnerables y desfavorecidas sobre sus tierras. Es necesario también prestar apoyo a los hogares rurales pobres para ayudarlos así a fortalecer sus medios de subsistencia en condiciones de cada vez de mayor incertidumbre climática, así como proporcionarles nuevos planteamientos de gestión del tiempo y otros riesgos, entre los que se contemplen nuevas formas de seguro.

Asegurar la sostenibilidad medioambiental

Se debe garantizar que la progresiva expansión de los biocombustibles proporcione una contribución positiva a la mitigación del cambio climático. Con este objetivo, es muy necesario conocer mejor los efectos que los biocombustibles ejercen sobre los cambios en el uso de la tierra, ya que este factor constituye la causa de la mayoría de efectos significativos de las emisiones de gases de efecto invernadero. También se deben valorar y minimizar los demás impactos ambientales negativos. Para asegurar la coherencia en todos los planteamientos, se deberían desarrollar, en armonía con los análisis del ciclo vital, los balances de gases de efecto invernadero y los criterios para una producción sostenible.

El apoyo a la producción de biocombustibles ha generado un crecimiento rápido artificial de su producción. Mediante la eliminación de las subvenciones y mandatos para dicha producción así como para su consumo, se puede disminuir su velocidad de expansión, con lo que se mejorará la sostenibilidad medioambiental a la vez que se dejará tiempo suficiente para que las nuevas tecnologías y los aumentos de rendimiento sean efectivos y, de este modo, aligerar la presión de expansión de las zonas cultivadas. La investigación y el desarrollo, así como las inversiones en el aumento de productividad, pueden

contribuir a reducir la presión que se ejerce sobre los recursos naturales básicos y que tiene su causa en la producción generalizada de biocombustibles. Es más, serán decisivas mejores tecnologías, tanto en la producción de materias primas como en el proceso de conversión en biocombustibles, para asegurar la sostenibilidad de la producción de biocombustibles a largo plazo.

Los criterios de sostenibilidad y los certificados correspondientes pueden contribuir a garantizar la sostenibilidad medioambiental, aunque no pueden abordar directamente los efectos de los cambios en el uso de la tierra derivados del aumento de la escala de producción. Sin embargo, dichos criterios deben valorarse muy atentamente, y solo se deben aplicar para bienes públicos globales y ser proyectados de manera que se evite crear obstáculos comerciales o se impongan limitaciones inadecuadas sobre el posible desarrollo de los países en desarrollo. Es necesario que se plantee y clarifique la cuestión de un posible tratamiento diferencial entre las materias primas que generan biocombustibles y las que dan lugar a productos agrícolas en general, ya que no existe ninguna justificación intrínseca para que sean tratadas de manera diferente (ni tampoco es factible ninguna distinción en la práctica).

Como en cualquier tipo de producción agrícola, el fomento de buenas prácticas agrícolas debería constituir un enfoque práctico destinado a reducir los efectos negativos de la producción generalizada de biocombustibles referentes al cambio climático y a otros impactos ambientales. Para fomentar la producción sostenible, junto con los criterios de sostenibilidad, se puede recurrir también a los pagos por los servicios ambientales que prestan los productores que usan métodos sostenibles de producción. Al principio, el fomento de buenas prácticas podría combinarse con la creación de capacidad en los países más necesitados. Con el tiempo, deberían introducirse progresivamente normativas y sistemas de certificación más exigentes.

Revisar las políticas existentes relativas a los biocombustibles

Los países de la OCDE, en particular, han proporcionado niveles significativos

de apoyo al sector de la producción de biocombustibles, sin los cuales, la mayoría de su producción probablemente no habría sido económicamente viable, dadas las tecnologías existentes y los recientes precios relativos de las materias primas y el crudo. Además de mantener los ingresos agrícolas, los objetivos principales de estas políticas consisten en la mitigación del cambio climático y la conservación de la seguridad energética. Las medidas que se han adoptado se han centrado en establecer importantes mandatos y subvenciones en relación con la producción y con el consumo de biocombustibles líquidos. No obstante, algunas políticas de protección comercial, como los aranceles, han restringido el acceso al mercado a posibles productores de biocombustibles de países en desarrollo, en perjuicio de un modelo de producción y asignación de recursos internacional eficaz. Este apoyo y protección se ha añadido a la elevada cantidad de subvenciones y protección del sector agrícola que ha caracterizado las políticas agrícolas en la mayoría de los países de la OCDE durante décadas y que han agravado los efectos distorsionadores de dichas políticas.

Es urgente revisar las políticas relativas a los biocombustibles a la luz de los nuevos conocimientos sobre ellos y sobre sus implicaciones. Esta revisión debería basarse en la evaluación de su eficacia para lograr sus objetivos, así como en su costo. Los datos que se presentan en este informe indican que las políticas aplicadas no han sido capaces de alcanzar la seguridad energética ni de mitigar el cambio climático. Es más, en términos de seguridad energética, los combustibles solo podrán contribuir en una pequeña parte al suministro energético mundial. La supuesta mitigación de dichas emisiones no puede darse por segura. Al parecer, la rápida ampliación de la producción de biocombustibles puede incrementar las emisiones de gases de efecto invernadero en lugar de disminuirlas, especialmente en aquellos lugares en los que tienen lugar cambios del uso de la tierra en gran escala. Las políticas aplicadas han sido costosas para los países de la OCDE, y estos costos pueden seguir aumentando a medida que lo hacen los niveles de producción. Sobre la base de los conocimientos

actuales, no existen argumentos sólidos para mantener algunas de las políticas actuales como la combinación de mandatos, subvenciones a la producción y al consumo y barreras comerciales a la producción de biocombustibles. Con el objetivo de mejorar la eficacia técnica y económica así como la sostenibilidad, sería mucho más productivo orientar los gastos relativos a los biocombustibles hacia la investigación y el desarrollo de la agricultura en general y de los biocombustibles en particular, en lugar de hacerlo hacia subvenciones asociadas a la producción y al consumo. En particular, la tendencia a desarrollar la segunda generación de biocombustibles parece muy prometedora.

En la misma línea, las consideraciones de economía política también apuntan en dirección contraria a las subvenciones para la producción de biocombustibles. Incluso en los lugares donde se podrían justificar (por ejemplo, alegando la protección de una industria naciente) y tuvieran carácter temporal, la experiencia (por ejemplo, las primeras políticas agrícolas) indica que las subvenciones son extremadamente difíciles de eliminar una vez que se han consolidado.

La coherencia de las políticas también constituye una cuestión fundamental. Los biocombustibles son solo una de las muchas fuentes de energía renovables y solo representan un elemento de un abanico de estrategias alternativas para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero. En lo que concierne a la seguridad energética, es importante garantizar la igualdad de condiciones para todos los tipos de fuentes y proveedores de energía renovable, tanto a nivel nacional como internacional, y evitar promover la producción de biocombustibles por encima de las otras fuentes. En el caso de la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mecanismos como el impuesto al carbono y los permisos canjeables que tasan el carbono son mecanismos que otorgan un costo o un precio al carbono y, por tanto, estimulan una respuesta de reducción del consumo de carbono, en los que pueden intervenir la conservación de la energía, los biocombustibles y otras tecnologías.

Suprimir los mandatos vigentes y las subvenciones asociadas a la producción y al consumo conllevaría otros beneficios

o podría reducir al mínimo algunas de las implicaciones negativas derivadas de la producción de biocombustibles. Las subvenciones y los mandatos han originado un crecimiento rápido artificial de la producción de biocombustibles, agravando así algunos de sus efectos negativos. Han provocado que los precios de los alimentos hayan experimentado una importante presión al alza, y son uno de los factores, aunque quizás no el más importante, de este rápido crecimiento. Además, los efectos sobre el cambio de la utilización de la tierra, que son consecuencia de este crecimiento inducido por estas políticas, también intensifican las presiones sobre la base de recursos naturales. Tal como se ha resaltado anteriormente, un desarrollo progresivo del sector reduciría la presión al alza sobre los precios así como sobre los recursos naturales. Asimismo se podrían desarrollar y generalizar tecnologías que permitieran que la cuota de la demanda alcanzara unos aumentos de rendimiento sostenibles en lugar de una ampliación de la superficie.

Mejorar el sistema internacional para facilitar el desarrollo de los biocombustibles sostenibles

Las normas del comercio internacional y las políticas del comercio nacional para la agricultura y la producción de biocombustibles deberían ser más favorables a una asignación internacional de recursos eficaz y equitativa. Y la combinación actual de subvenciones, mandatos y barreras comerciales no se orienta a este fin. Mediante la eliminación de los obstáculos comerciales existentes, las políticas comerciales de producción de biocombustibles podrían mejorar las oportunidades de los productores agrícolas y de los elaboradores de biocombustibles en los países en desarrollo, en consonancia con su ventaja comparativa. Este hecho contribuirá a un modelo de producción de biocombustibles más eficaz a nivel mundial.

Es necesaria la existencia de un foro internacional adecuado en que se puedan debatir y acordar criterios de sostenibilidad destinados a garantizar que se alcancen los objetivos ambientales propuestos sin crear obstáculos innecesarios a los proveedores de países en desarrollo. También es importante garantizar que los criterios de

sostenibilidad y los sistemas de certificación asociados no se introduzcan de manera unilateral y no constituyan un obstáculo comercial adicional. En la medida en que se establezcan estos criterios de sostenibilidad, la comunidad internacional tendrá la obligación de proporcionar asistencia en la creación de capacidad a los países en desarrollo.

Asimismo, la comunidad internacional de donantes tiene una clara responsabilidad en apoyar a los países en desarrollo para que hagan frente a las amenazas inmediatas a su seguridad alimentaria, causada por los elevados precios de los alimentos. Esta comunidad debe contribuir con recursos que permitan tomar las medidas necesarias para ayudar y proteger a los países y grupos de población más vulnerables y negativamente afectados.

Los donantes internacionales deben también reconocer las oportunidades que surgen del desarrollo de los biocombustibles y redoblar su apoyo al desarrollo agrícola. La mayoría de las oportunidades y retos asociados a los biocombustibles son los mismos que los ya advertidos para la expansión e intensificación agrícola. Sin embargo, la ampliación de la producción de los biocombustibles, y el consiguiente incremento de los precios de los productos agrícolas, aumenta la rentabilidad de las inversiones agrícolas y fortalece las condiciones de una mayor asistencia al desarrollo, especialmente orientada sector agrícola.

Conclusiones

La producción y el consumo de biocombustibles han aumentado espectacularmente en los últimos años, en gran medida impulsados por políticas orientadas a mejorar la seguridad energética, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y facilitar el desarrollo agrícola. Este crecimiento rápido ha superado con creces nuestro conocimiento de los posibles impactos sobre la seguridad alimentaria y sobre el medio ambiente. A medida que aumenta nuestro reconocimiento de los impactos emergentes, surge la necesidad de construir una base sólida sobre la cual se

fundamenten las políticas relacionadas con los biocombustibles. El reto con que nos enfrentamos consiste en reducir los riesgos derivados de la producción de biocombustibles y, al mismo tiempo, garantizar que las oportunidades que conllevan se compartan de manera

generalizada. Es urgente revisar las políticas existentes relativas a los biocombustibles en un marco internacional con el fin de proteger a los pobres y a los que padecen inseguridad alimentaria, así como fomentar el desarrollo agrícola y rural de amplia base y asegurar la sostenibilidad ambiental.

Los puntos de vista de la sociedad civil

¿Agrocombustibles o soberanía alimentaria?

Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP)

www.foodsovereignty.org

Ni la crisis energética ni el cambio climático se resolverán mientras persista la actual oleada masiva de inversiones en producción energética basada en el cultivo y el tratamiento industrial del maíz, la soja, el aceite de palma, el azúcar de caña, la nabina, etc. Las consecuencias sociales y medioambientales que se derivarán serán desastrosas. De hecho, ya es una de las causas de la crisis alimentaria actual. Esta inversión implica una nueva amenaza muy grave para la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores y para la consecución de la soberanía alimentaria para la población mundial.

Se ha declarado que los agrocombustibles ayudarán a combatir el cambio climático. Pero la verdad es todo lo contrario. Las nuevas y amplias plantaciones de monocultivo que se destinan a la producción de agrocombustibles están incrementando la emisión de gases de efecto invernadero debido a la deforestación, el drenaje de zonas húmedas y la desaparición de las tierras comunales. Simplemente, en el planeta no hay suelo suficiente como para generar todo el combustible del que precisa una sociedad industrial para satisfacer las necesidades, cada vez más numerosas, del transporte de personas y bienes. La promesa de los agrocombustibles genera la ilusión de poder continuar consumiendo energía a una velocidad cada vez más acelerada. La única respuesta a la amenaza del cambio climático es reducir el uso de energía en todo el mundo y reorientar el comercio internacional hacia los mercados locales.

Para hacer frente al cambio climático no se necesitan plantaciones de agrocombustibles que produzcan energía para combustibles. Hay que darle más bien la vuelta al sistema alimentario industrial. Se necesitan políticas y estrategias que reduzcan el consumo energético y que eviten su derroche. De hecho, ya existen y se está luchando para alcanzar dichos objetivos. En la agricultura y la producción de alimentos se quiere orientar la producción hacia los mercados locales más que hacia los internacionales; se quieren adoptar estrategias a fin de que las personas continúen trabajando la tierra e impedir que la abandonen; se quiere dar apoyo a los planteamientos sostenidos y sostenibles para reintroducir la biodiversidad en la agricultura; se quieren diversificar los sistemas de producción agrícola mediante el uso y la ampliación de los conocimientos locales; y se quiere que las poblaciones locales vuelvan a situarse a la cabeza del desarrollo rural. O simplemente: ¡que se dé un paso decidido hacia la soberanía alimentaria!

Así pues, exigimos:

- Que se termine con la producción de agrocombustibles basada en el monocultivo y dirigida por las corporaciones, y que, como primer paso, se declare de inmediato una moratoria internacional de cinco años para la producción, el comercio y el consumo de agrocombustibles industriales.
- Que se evalúen a fondo los costos sociales y medioambientales del auge de los agrocombustibles, así como los beneficios de las corporaciones transnacionales por el tratamiento y el comercio de las materias primas.
- Que se promuevan y desarrollen tanto los modelos de producción en pequeña escala como los de consumo local, y se rechace el consumismo.
- Que los gobiernos y las instituciones presten un apoyo decidido al modelo sostenible de producción y de distribución basado en el campesino, con su correspondiente uso mínimo de energía, su capacidad de crear empleo, su respeto por la diversidad cultural y biológica, así como su efecto positivo sobre el calentamiento global (los suelos fértiles son el mejor modo de capturar CO₂).
- Que las políticas agrícolas se reorienten hacia poblaciones sostenibles y rurales, hacia medios de subsistencia basados en la soberanía alimentaria y hacia una reforma agraria genuina.

Biocombustibles: una nueva oportunidad para la agricultura familiar

Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)

www.ifap.org

La producción de alimentos y piensos sigue siendo primordial para los agricultores de la FIPA; sin embargo, los biocombustibles representan una nueva oportunidad de mercado, puesto que contribuyen a diversificar el riesgo y fomentan el desarrollo rural. Los biocombustibles constituyen la mejor opción de la que se dispone en la actualidad para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero generados por el sector del transporte y, con ello, contribuyen a mitigar el cambio climático. Además, dado que los precios del petróleo han alcanzado en la actualidad unos niveles sin precedentes, los biocombustibles aportan también seguridad al sector de los combustibles.

Recientemente, se ha responsabilizado a los biocombustibles de ser la causa del rápido aumento de los precios de los alimentos. Existen muchos factores que subyacen al aumento del precio de los alimentos, como la escasez de suministros debida a malas condiciones meteorológicas y los cambios en los hábitos alimentarios que generan una fuerte demanda. A nivel mundial, la proporción de tierras hasta ahora destinadas a la agricultura y que se utilizan en la actualidad para producir biocombustibles es muy pequeña: un 1 por ciento en Brasil, un 1 por ciento en Europa y un 4 por ciento en los Estados Unidos de América, de modo que la producción de biocombustibles constituye una causa marginal en el aumento de los precios de los alimentos.

Es esencial que las comunidades agrícolas que durante mucho tiempo se han sostenido con ingresos escasos superen las concepciones erróneas acerca de los biocombustibles. La producción de bioenergía representa una buena oportunidad para impulsar las economías rurales y reducir la pobreza, siempre y cuando esta producción se ajuste a los criterios de sostenibilidad. Además, dicha producción sostenible de los pequeños agricultores no supone amenaza alguna para la producción de alimentos. Constituye una oportunidad para conseguir rentabilidad y para reavivar a las comunidades rurales.

El desarrollo de los biocombustibles depende de un marco político público positivo y de unos incentivos tales como los objetivos obligatorios para la utilización de biocombustibles y los incentivos fiscales que favorezcan el uso de los biocombustibles más que el de los combustibles fósiles, hasta que la industria de los primeros alcance la madurez. Este último factor tiene interés público en el caso de que los biocombustibles se generen a partir de recursos locales, ya que además se creará empleo y riqueza en el país. Asimismo, los gobiernos también deben proporcionar incentivos para la inversión, entre los que destacan las desgravaciones de impuestos sobre la renta para los pequeños productores de biocombustibles, la financiación de plantas bioenergéticas, el aumento de la participación de los agricultores mediante donaciones de contrapartida y la disminución del riesgo financiero para la adopción de nuevas tecnologías. Es fundamental apoyar la investigación y el desarrollo, especialmente de la tecnología en pequeña escala y fortalecer el potencial energético de las plantas autóctonas.

Los biocombustibles no constituyen una solución milagrosa, pero ofrecen una gran oportunidad de ingresos para los agricultores. Para que los agricultores se beneficien, es necesario identificar las oportunidades reales dirigidas a la mejora de sus ingresos, lo cual requiere una evaluación meticulosa a largo plazo de los costos y de los beneficios económicos, ambientales y sociales. A fin de alcanzar dichos beneficios ambientales y económicos, es preciso elaborar estrategias adecuadas y desarrolladas conjuntamente entre todos los participantes, como por ejemplo establecer una política sobre la utilización racional de la tierra, seleccionar de manera adecuada los cultivos y las zonas de producción, así como proteger los derechos de los agricultores. Las organizaciones de agricultores deben, a su vez, presionar para que se creen los mecanismos de incentivos adecuados que posibilitarán que sus miembros se beneficien de esta nueva oportunidad y generen ingresos complementarios.

Es necesario incrementar la investigación y el desarrollo con el fin de evitar la competencia entre los usos de determinados cultivos para la alimentación y para los combustibles, así como lograr las indicaciones correctas respecto al desarrollo de la producción de biocombustibles en todo el mundo. Por consiguiente, es de suma importancia llenar el vacío de conocimientos relativo a los biocombustibles mediante la difusión de información y los programas de creación de capacidad para apoyar a los agricultores en el desarrollo de la propiedad de la cadena de valor.