



## **BIOCOMBUSTIBLES:**

¿se puede llegar a un entendimiento  
en este campo de batalla?

**Efectos de los programas de fomento de biocombustibles  
sobre el uso de la tierra y los derechos a la misma  
de los pequeños agricultores en cuatro países**

# Colofón

© Publicación conjunta de las siguientes organizaciones y corporaciones:

Funder (Honduras), SNV (Honduras), AGROENHSA (Honduras), Repórter Brasil (Brasil), Lembaga Gemawan (Indonesia), AFRIM (Filipinas), Cordaid (Holanda), Wageningen University and Research Centre (Holanda)

Autores:

**Jorge Quiñónez** (Funder, Honduras)

**Darío Oyuela Sandino** (SNV, Honduras)

**Evelyn Hernández Martínez** (SNV, Honduras)

**David Erazo López** (AGROENHSA, Honduras)

**Marcel Gomes** (Repórter Brasil, Brasil)

**Verena Glass** (Repórter Brasil, Brasil)

**Annemiek Schrijver** (investigadora independiente, Holanda)

**Hermawansyah** (Lembaga Gemawan, Indonesia)

**Laili Khairnur** (Lembaga Gemawan, Indonesia)

**Starjoan D. Villanueva** (AFRIM, Filipinas)

**Dicky de Morrée** (Cordaid, Holanda)

**Otto Hospes** (Wageningen University and Research Centre, Holanda)

Fotografía: Funder, SNV, Repórter Brasil, Lembaga Gemawan, AFRIM, Annemiek Schrijver

Diseño: Forest&Bold (Amberes, Bélgica)

Esta publicación y el writeshop preparatorio fueron financiados por Cordaid

Los estudios de caso o partes de ellos pueden ser reproducidos, bajo la condición de que se mencione el autor/ los autores y su organización, junto con el título de la publicación y el año de publicación.

ISBN/EAN: 978-90-73726-74-1

NUR: 961



# Tabla de contenidos

Reconocimientos.....	1
Introducción.....	2
Resumen temático, Biocombustibles, los pequeños agricultores y la tierra: Investigación sobre los modelos de producción y la propiedad .....	3
Estudios de caso .....	7
Estudio de caso 1: Honduras - Cultivos energéticos, colaboraciones y nuevas oportunidades .....	7
Estudio de caso 2: Honduras - Más allá de la controversia combustibles versus alimentación: el caso de Gota Verde, en Yoro.....	8
Estudio de caso 3: Brasil - Lo mismo, lo mismo, pero diferente .....	9
Estudio de caso 4: Brasil - Los convenios tripartitos: ¿promesa o tóxico para los pequeños productores? .....	10
Estudio de caso 5: Indonesia - ¿Deforestación como combustible para el conflicto? .....	11
Estudio de caso 6: Las Filipinas -Negocios de tierra para biocombustibles: ¿son buenos o malos para los pequeños productores? ..	12
Conclusiones y recomendaciones .....	13
Conclusiones.....	13
Recomendaciones .....	15
Lista de abreviaciones .....	17

Esta publicación es el resultado de un *writeshop* y ha sido posible gracias a los esfuerzos concertados de las siguientes personas y organizaciones:

- Los autores participantes
- El coordinador científico, Otto Hospes (Wageningen University)
- El editor, Frank van Lierde (Cordaid)
- Apoyo logístico, Albertina Rocha Delgado (Cordaid)
- Los coordinadores del *writeshop*, Kor Voorzee y Dicky de Morrée (Cordaid)

Agradecemos a:

- El apoyo financiero y logístico de Cordaid
- DUO por la revisión del inglés
- Forest&Bold por la composición y el diseño gráfico
- Manos Unidas por la traducción al español
- Wageningen UR, Language Services por la revisión del castellano
- Haagsblauw por la diagramación de la publicación en castellano

Dicky de Morrée

## ANTECEDENTES Y RESUMEN DE ESTE INFORME

El presente documento es un resumen en castellano del informe “Biofuel partnerships: from battleground to common ground? The effects of biofuel programs on smallholders’ use of land and rights to land in four countries.” El resumen temático, las conclusiones y las recomendaciones se han traducido integralmente, mientras que de los seis estudios de caso de Brasil, Honduras, Indonesia y Filipinas se presenta una versión abreviada. Además, se incluye una versión adaptada de la introducción.

El informe tiene su origen en el programa de Cordaid en el tema “pequeños productores y cultivos energéticos”, que se inició en el año 2008. Cordaid buscó maneras de fomentar la integración de los pequeños productores en cadenas de valor, a fin de incrementar sus ingresos y mejorar el acceso local a la energía. También quiso contribuir a reducir los riesgos de la producción de cultivos energéticos, especialmente los impactos perjudiciales de las inversiones en la producción a gran escala de monocultivos, que muchas veces margina a los pequeños productores y a las comunidades locales. Con el tiempo, Cordaid identificó alrededor de 15 organizaciones contrapartes en Asia, América Latina y África, buscando integrar a los pequeños productores en las cadenas de valor de biocombustibles o – especialmente en el caso de la producción de cultivos energéticos en monocultivo y a gran escala – reducir los riesgos de los pequeños productores a ser marginados. Conforme el trabajo avanzaba, se fue haciendo evidente que una condición esencial para que los pequeños productores se beneficien de los cultivos energéticos es la seguridad sobre la tenencia de la tierra.

La introducción de proyectos y programas de biocombustibles, sea a gran o pequeña escala, conduce a nuevos modelos de producción y a cambios en los derechos a la tierra y el uso de la misma por parte de los pequeños productores. Los sistemas, antes estables, de derechos consuetudinarios de propiedad y el uso de la tierra están bajo presión por los nuevos reclamos de actores comerciales externos. La inseguridad sobre los derechos a la tierra se incrementa, porque los derechos de propiedad y uso de la mayor parte de la tierra agrícola en Asia, América Latina y África, simplemente no están registrados. Cuando los reclamos de los usuarios locales, gobiernos y productores nuevos de biocombustibles se enfrentan, la propagación de la producción comercial de biocombustibles puede resultar, para los grupos más pobres, en la pérdida de acceso a la tierra de la que dependen. Esto, a su vez, puede tener un impacto negativo en la seguridad alimentaria local y en las dimensiones económicas, sociales y culturales del uso de la tierra. Sin embargo, también hay algunos enfoques prometedores, en donde la producción a gran o mediana escala coexiste con la producción a pequeña escala. En estas situaciones, el tener derechos asegurados sobre la tierra pone a los pequeños productores en una posición más fuerte, en sus negociaciones con los otros actores de la cadena de valor de biocombustibles.

Sorprendentemente, a pesar de la importancia que tiene el tema del acceso a la tierra por parte de los pequeños productores en relación a la producción de cultivos energéticos, y con la excepción de algunos estudios (ver el siguiente capítulo de este informe), se ha publicado muy poco sobre este tema. En este contexto, el objetivo central de este informe es identificar prácticas y políticas (de gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil) que puedan, directamente e indirectamente, ayudar a los pequeños productores a asegurar sus derechos a la tierra, mantener o conseguir el control sobre el uso de la tierra e integrarse en cadenas de valor, en condiciones favorables.

## SOBRE LA REALIZACIÓN DE ESTE INFORME

Este informe se realizó usando la metodología del *writeshop* (“taller para escribir”), desarrollada por el Instituto Internacional para la Reconstrucción Rural (IIRR) de las Filipinas. Un *writeshop* es un proceso participativo aplicado para preparar una publicación en corto tiempo. A tal fin, se conformó un equipo con autores provenientes de varias organizaciones contrapartes de Cordaid de Honduras, Brasil, Indonesia y Filipinas, un coordinador científico de la Universidad de Wageningen, Holanda, un editor de Cordaid y dos colaboradores del departamento de Emprendimientos Empresariales de Cordaid. Este informe se escribió después de tres rondas en las que se hicieron evaluaciones y se realizó una nueva redacción de los artículos, durante un *writeshop* que tuvo lugar entre el 28 de noviembre y el 2 de diciembre de 2011 en La Haya, Holanda.

## REFERENCIAS

German, L. & G. Schoneveld (2011) *Social sustainability of EU approved voluntary schemes for biofuels. Implications for rural livelihoods*. Documento de trabajo 75, Bogor, Indonesia.

## Biocombustibles, los pequeños agricultores y la tierra: Investigación sobre los modelos de producción y la propiedad

Otto Hospes

### I. INTRODUCCIÓN

La última década sentó las bases para la proliferación mundial de las políticas, programas y proyectos de biocombustibles. Esta proliferación fue impulsada por varios motivos que alimentaron y enmarcaron políticas, programas y proyectos específicos. Todos ellos invocan motivos medioambientales (p. ej. la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero), económicos (p. ej. el desarrollo del sector agrícola), políticos (p. ej. la reducción de la dependencia de la importación y la producción de combustibles fósiles), y orientados hacia el desarrollo (p. ej. la disminución de la pobreza o el desarrollo de los pequeños agricultores) (Mol, 2007). Los gobiernos nacionales del norte y del sur tomaron el control de la proliferación de las políticas, los programas y los proyectos de biocombustibles estableciendo objetivos más o menos vinculantes para la producción nacional, y ofreciendo incentivos fiscales y financieros para la producción de bioenergía. Además, las empresas y los bancos, atraídos por estos incentivos, aumentaron sus inversiones en la producción de biocombustibles. Las organizaciones no gubernamentales y los actores sociales del mundo de los negocios lanzaron proyectos de biocombustibles para ofrecer a los pequeños agricultores nuevas oportunidades económicas y fomentar, al mismo tiempo, maneras ecológicas de producción.

Sin mirar qué fue lo que motivó a las políticas, los programas y los proyectos de biocombustibles, o quién fue el actor que dio el arranque inicial, o quién fue el conductor principal o el motor, lo cierto es que la proliferación mundial implicó un nuevo uso de la tierra y las cosechas, y de la toma de la tierra agrícola existente con el fin de utilizarla para producir cultivos energéticos. En muchos países y regiones, el nuevo uso de la tierra tiene lugar en tierras eriazas, ociosas y pobres. Sin embargo, los nuevos cultivos se siembran también, a menudo, en tierras fértiles o no tan pobres. La producción de biocombustibles y la toma de tierras para la producción de cultivos energéticos se está centrando, cada vez más, en las tierras agrícolas y forestales.

No obstante, el nuevo uso o el uso más intensivo de las tierras y las cosechas para la producción de biocombustibles, no ha ocurrido sin discusiones. Han surgido debates intensos acerca de los pros y contras del uso de los cultivos y las tierras agrícolas o tierras ociosas para la producción de energía. Las subidas bruscas de los precios de los alimentos a nivel mundial, entre el 2008 y el 2009, intensificaron el debate sobre el uso de los cultivos alimentarios o las tierras agrícolas para la producción de cultivos energéticos (Eide, 2008; Sachs, 2007). Temas como la producción y las políticas de biocombustibles surgieron también durante los debates entre los economistas y ecologistas políticos, y fueron tratados como una nueva dimensión del cambio agrario

y las políticas neoliberales (Borras *et al.*, 2010). En Brighton, Inglaterra, durante la última conferencia internacional sobre el acaparamiento mundial de tierras, la inversión extranjera para la producción de biocombustibles a gran escala surgió como un asunto de gran importancia.

### II. MODELOS DE PRODUCCIÓN

Los gobiernos y el sector privado han desarrollado diferentes modelos de producción para el nuevo uso de la tierra y los cultivos, y para la expansión de la producción de biocombustibles en las tierras agrícolas o forestales. Esos modelos de producción han (re)definido el uso de la tierra y el derecho a esta, de diferentes maneras. El modelo adoptado tanto por los gobiernos como por el sector privado, a pesar de que incita cada vez más polémicas, es el modelo de la plantación a gran escala, en el que las empresas productoras de biocarburantes controlan (o intentan controlar) todos los aspectos de la producción y el procesamiento (llamado también modelo *nucleus estate*; Bijman *et al.*, 2009: 6).

Además de este modelo hay por lo menos otros cuatro, cada uno de los cuales tiene un papel o un sitio para los pequeños agricultores:

1. Modelos «del pequeño al grande». Una gran plantación incorpora la producción de los agricultores a pequeña escala; por ejemplo, el modelo de la plantación *nucleus-plasma* en Indonesia, donde los pequeños agricultores usan una parte de sus tierras (*plasma*) para producir cosechas para ellos mismos y transfieren el derecho a cosechar el resto de las tierras al propietario de la fábrica (*nucleus*, es decir la empresa de la plantación).
2. Agricultura por contrato. Las empresas de biocarburantes entran en una relación contractual con los pequeños agricultores independientes; por ejemplo, los modelos utilizados por las empresas energéticas en Brasil, donde los pequeños agricultores plantan cultivos oleaginosos en sus tierras y firman un contrato de corta o larga duración con una empresa.
3. Pequeños agricultores como productores independientes de los cultivos energéticos y propietarios de las plantas de procesamiento como, por ejemplo, en Honduras.
4. Acuerdos tripartitos entre los pequeños agricultores, una cooperativa y una empresa energética. Los pequeños agricultores son miembros de una cooperativa que firma contratos de compraventa con una empresa energética como, por ejemplo, en Honduras y Filipinas.

Estos modelos se pueden encontrar, uno al lado del otro, en un mismo país. Además, las relaciones directas e indirectas o acuerdos institucionales entre pequeños agricultores y las empresas de biocarburantes pueden ser llevados a cabo

paralelamente. En definitiva, se puede llegar a varios acuerdos institucionales entre diferentes actores clave de la cadena de valor (p. ej. procesadores, bancos, cooperativas agrícolas, etc.).

### III. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Cada modelo de producción (re)define los derechos de propiedad. La noción de los derechos de propiedad se refiere al conjunto de derechos a la tierra, los cultivos u otros recursos naturales, como agua o semillas (Benda-Beckmann *et al.*, 2003). El concepto de la propiedad como un «atado de derechos» tiene un doble objetivo. Primero, enfatizar que actores diferentes pueden tener derechos distintos en cuanto al mismo recurso o sitio. Dos tipos de derechos a la tierra son el derecho al uso o a la cosecha, y el derecho a la alienación (la transferencia de los derechos de propiedad a través de la venta). Otros derechos son el de acceso, de la gestión de las tierras y de exclusión (derecho a denegar a alguien el acceso al territorio). Un acuerdo institucional sobre la producción de biocombustibles, entre un agricultor pequeño y un procesador a gran escala, puede (re)definir el uso o los derechos al uso de la tierra o cultivos, pero no el derecho a la alienación o a la plena propiedad.

Segundo, la noción de propiedad como un «atado de derechos» sirve para hacer hincapié en que pueden surgir tensiones cuando diferentes actores gozan de derechos diferentes con respecto al mismo recurso o territorio. En principio, un derecho temporal al uso de la tierra o cultivo no supone ningún riesgo para el derecho a la plena propiedad. No obstante, el derecho, a largo plazo, al uso de las tierras o la obligación, a largo plazo, a dedicar el terreno o cultivo a producir biocombustibles puede implicar, *de facto*, una transferencia o erosión de los derechos de la plena propiedad.

### IV. INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN

Sorprendentemente, muy pocos estudios ofrecen detalles sobre la manera en la que los programas y proyectos de biocombustibles han afectado el uso de la tierra y los derechos a la tierra de los pequeños agricultores. Asimismo, solo algunos estudios han examinado la manera en la que los diferentes modelos de producción han afectado los derechos a la tierra y el uso de esta. En definitiva, mientras la proliferación de los programas y proyectos de biocombustibles conlleva a un nuevo uso de la tierra, de los cultivos o de los bosques, el tema de la propiedad ha sido absolutamente pasado por alto, durante varios debates sobre las políticas y el desarrollo de biocombustibles, en cuanto a asuntos como la seguridad alimentaria o el acaparamiento de tierras. Desde muchos puntos de vista, estos programas y proyectos han sido apenas considerados desde la perspectiva de la realidad en el terreno. Este estudio intenta rectificar esto. La pregunta central es la siguiente: ¿cómo cambiaron los derechos a la tierra y su uso por los pequeños agricultores, después de haber sido introducidos los proyectos y programas de biocombustibles? Es decir:

1. ¿Cómo han afectado los diferentes modelos de la producción de biocombustibles los derechos y el uso de la tierra de los pequeños agricultores?
2. ¿Cómo ha afectado el cambio de los derechos a la tierra de los pequeños agricultores, el uso de la tierra? Y viceversa: ¿cómo ha afectado el cambio en el uso de la tierra, los derechos de los pequeños agricultores?

Para tratar este problema presentaremos seis estudios de caso. Cada uno de ellos investiga los efectos de los modelos de producción sobre los derechos y el uso de la tierra de los pequeños agricultores en un contexto específico. Salvo uno, todos los estudios de caso están relacionados con la producción de biodiesel y el uso de cultivos oleaginosos para este propósito, excepto el estudio de caso sobre la producción de yuca para la obtención de bioetanol. Los cultivos oleaginosos incluyen la jatrofa, la palma aceitera y el ricino, llamado higuierilla en América Latina. Los casos son de Brasil, Honduras, Filipinas e Indonesia. Antes de presentar estas experiencias, queremos ofrecer una perspectiva general de investigaciones anteriores que describen el tipo de cambios que sufrieron los derechos y el uso de la tierra después de la introducción de los proyectos y



*Comunidad de San José de las Marías, Choluteca, Honduras, Agosto 2010. Don Toriobio Izaguirre demuestra producción de jatrofa en combinación con el cultivo de camote (Ipamoea batatas)*

programas de biocombustibles y, en particular, las diferencias, desde este punto de vista, entre varios modelos de producción. Esto permitirá comparar y contrastar las experiencias de los autores, e identificar los nuevos conocimientos que aporta cada uno de estos casos. Al mismo tiempo, esto permite identificar qué es lo que nos hace falta todavía para poder mejorar, no solo nuestro entendimiento de los cambios en cuanto a los derechos a la tierra y el uso de la tierra por parte de los pequeños agricultores -debido a los proyectos de biocombustibles-, pero también nuestra capacidad para encontrar una manera para que los pequeños agricultores puedan asegurar sus derechos y el uso de la tierra, utilizando diversos modelos de producción.

### V. CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS DE INVESTIGACIONES ANTERIORES SOBRE BIOCOMBUSTIBLES, PEQUEÑOS AGRICULTORES Y DERECHOS A LA TIERRA

Hasta la fecha, solo algunos pocos estudios han tratado directamente el asunto del impacto de los proyectos de biocombustibles sobre los derechos y el uso de la tierra, por

parte de los pequeños agricultores. Los únicos dos estudios son: un informe de FAO (2009) sobre ciertas iniciativas de bioenergía a pequeña escala, y una serie de publicaciones de IIED sobre los biocombustibles y el acceso a la tierra (Cotula *et al.*, 2008; Sulle y Nelson, 2009; Nhantumbo y Salomão, 2010).

El informe de FAO está basado en quince estudios de caso provenientes de doce países en seis regiones en Asia, América Latina y África. Uno de los tres tipos de bioenergía tratado en el estudio es el de la producción de biocombustibles a partir de cultivos energéticos. Los otros dos tipos de bioenergía son los biorecursos (es decir, plantas que crecen de manera natural, no cultivadas por el hombre) y bioresiduos naturales (es decir, los desechos de las actividades agrícolas, forestales o industriales).

En cuanto a los derechos a la tierra y a los recursos, FAO informa que esto es «el asunto crucial, en particular en los proyectos de bioenergía que incluyen la plantación de cultivos oleaginosos o el acceso a biorecursos naturales» (FAO, 2009: 30). Con respecto a los derechos a la tierra, FAO concluye que «se puede observar un abanico de situaciones, en los distintos casos tratados. Hay variaciones, en primer lugar, entre las reformas agrarias y los sistemas de asignaciones de cada país, y, a veces, entre los actores involucrados» (*ibidem*). El informe identifica tres categorías referentes a la seguridad de los productores rurales. En varios casos, los pequeños agricultores tienen «títulos seguros de la propiedad de la tierra». Otros pequeños agricultores tienen «contratos de arrendamiento de las tierras hechos por una empresa, con la condición de que observen el contrato con las asociaciones de productores, o tienen derechos de usufructo» (*ibidem*). También, otros casos se describen como «confusos o sin tenencia» (*ibidem*: 31). Hay una gran variación entre los derechos de propiedad de los pequeños agricultores, en los quince casos. Los derechos a la tierra de los pequeños agricultores pueden ser plenos y seguros en unos casos, y limitados y confusos en otros. Desafortunadamente, el informe de FAO no ofrece detalles sobre los diferentes modelos de producción y la manera en cómo los mismos afectan a los pequeños agricultores en sus derechos a la tierra y el uso de esta.

La primera publicación de IIED (Cotula *et al.*, 2008) sobre los biocombustibles y los asuntos referentes a la tierra intenta dar la respuesta a la pregunta de si el *boom* de los biocarburantes está causando la exclusión de la gente pobre, es decir, si la gente pobre está perdiendo el acceso a la tierra, a raíz de los programas y proyectos de biocombustibles. Basándose en las revisiones de la literatura y las entrevistas con los informantes clave, los autores concluyen que la propagación rápida de la producción comercial de biocombustibles «puede llevar, y de hecho está llevando, a que los grupos más pobres pierdan el acceso a la tierra de la que dependen» y que «existen reclamos contrapuestos entre los usuarios de recursos locales, gobiernos y nuevos productores de biocombustibles» (*ibidem*: 2). Discutiendo modelos de producción diferentes, los autores concluyen que «las plantaciones privadas a gran escala no son el único modelo económicamente viable para la producción de materias primas de biocombustibles». Además, recomiendan que «las asociaciones de productores, los gobiernos e inversores exploren modelos de negocios alternativos, como la participación conjunta en el capital, requerida para la producción y el procesamiento» (*ibidem*: 3).

El informe de IIED sobre los biocombustibles y el acceso a las tierras en Tanzania (Sulle y Nelson, 2009) identifica tres modelos de producción existentes y emergentes:

1. Cultivos a gran escala. Las empresas de biocombustibles controlan todos los aspectos de la producción y el procesamiento.
2. Agricultores contratados y suministradores independientes. Las empresas de biocombustibles hacen contratos con agricultores locales.
3. Modelos híbridos. La combinación de la producción de grandes plantaciones y la de los pequeños agricultores.

Los autores concluyen que «hay diferencias fundamentales entre las empresas de biocombustibles y sus modelos de negocio, y su impacto en el acceso a las tierras locales» (Sulle y Nelson, 2009: 59). El modelo que probablemente causará motivos para quejarse y cuyos impactos locales serán frecuentemente más negativos es el modelo de cultivos a gran escala. «La gente local no comprende el proceso, no conoce ni sus derechos ni las oportunidades. Las valuaciones del terreno se efectúan mediante criterios inadecuados. Las empresas prometen los réditos, no obstante, no los incorporan en un contrato escrito. El tema que más preocupa es el alto nivel de riesgo que corren las comunidades, donde la inversión propuesta reside en la transferencia de la tierra que se va a aprovechar como garantía para los préstamos bancarios, antes de pagar la compensación» (*ibidem*: 4). Además, los autores añaden que el modelo más prometedor, desde el punto de vista de la vida de la gente local y del acceso a la tierra, es el modelo de los agricultores contratados y suministradores independientes. «Al parecer, las empresas (...) comprometidas plenamente con la producción contratada y de los pequeños agricultores independientes de cultivos de biocombustibles, no tienen ningún impacto negativo directo sobre el acceso a las tierras locales. No obstante, pueden suceder, a largo plazo, algunos cambios más sutiles en el acceso a la tierra, en el seno de la comunidad» (*ibidem*: 59). Los autores no extraen conclusiones del modelo híbrido.

Los autores muestran «estructuras alternativas de tenencia de la tierra, tipo fideicomiso de tierras comunales o la fundación de una empresa basada en la inversión conjunta» que «resultan prometedoras para futuras maneras de estimular las inversiones privadas y permiten una mayor colaboración entre los inversores y las comunidades locales» (Sulle y Nelson, 2009: 4).



Cosecha de palma aceitera en la Amazonia brasileña

El estudio de IIED en Mozambique sobre los biocombustibles y el acceso a la tierra (Nhantumbo y Salomão, 2010) no intenta evaluar el impacto de diferentes modelos de producción sobre

los derechos y el acceso a la tierra. El informe hace hincapié en los problemas con respecto a los reclamos contrapuestos de recursos y la carencia de coordinación institucional: «Una mala planificación y la carencia de conformidad en cuanto a los planes del uso de la tierra existentes, tanto como la carencia de una coordinación institucional apropiada entre las agencias sectoriales del gobierno, causan un conflicto entre los diferentes usos de los recursos (de p. ej. biocombustibles, alimentación, conservación o turismo) y los usuarios (p. ej. los inversores en biocombustibles y las comunidades locales)» (*ibidem*: 3). Los autores añaden que el peligro para los derechos comunitarios sobre la tierra y otros recursos resulta de la «incapacidad de hacer cumplir las provisiones de la legislación progresista que regula la gestión de los recursos naturales, protege los derechos de la comunidad y reconcilia los intereses y derechos del uso de los recursos contrapuestos» (*ibidem*: 4). Habiendo constatado la carencia de coordinación institucional entre las agencias sectoriales del gobierno, los autores sugieren desarrollar «una zonificación agroecológica más adecuada» (*ibidem*: 4).

En cuanto a las cosechas de las tierras marginales en Mozambique, los autores sostienen que «la alegación frecuente de que las materias primas para biocombustibles pueden ser cultivadas comercialmente en las tierras marginales, es errónea» (Nhantumbo y Salomão, 2010: 4).

Los autores concluyen que la efectividad de las consultas con las comunidades, como una herramienta para proteger los derechos comunitarios, sigue siendo discutible. Además, en los estudios de caso en Mozambique no encontraron «convenios serios y ejecutables, entre los inversores y las comunidades» (*ibidem*).

## REFERENCIAS

- Benda-Beckman, F. von, Benda-Beckman, K. Von, and Wiber, M. (Eds). 2006. "Changing properties of property." Berghahn Press.
- Bijman, J., Slingerland, M. and Baren, S. van. 2009. *Contractual arrangements for smallholders in biofuel chains; a case study of Jatropha in Mozambique*. Policy brief as part of partnership programme between the Netherlands' Ministry of Foreign Affairs and Wageningen UR on Globalisation and Sustainable Development.
- Borras, S.M., McMichael, Ph. and Scoones, I. 2010. "The politics of biofuels, land and agrarian change: editors' introduction." *Journal of Peasant Studies* 37(4): 575-592.
- Cotula, L., Dyer, N. and Vermeulen, S. 2009. Fuelling exclusion? *The biofuels boom and poor people's access to land*. International Institute for Environment and Development and FAO.
- Eide, A. 2008. *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*. Report published for the FAO, Rome.
- Sachs, I. 2007. *The biofuel controversy*. UNCTAD report.
- Mol, A.P.J. 2007. *Boundless biofuels? Between vulnerability and environmental sustainability*. *Sociologia Ruralis* 47(4): 297-315.
- Nhantumbo, I. and Salomão, A. 2010. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique*. International Institute for Environment and Development and FAO.
- Sulle, E. and Nelson, F. 2009. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*. International Institute for Environment and Development and FAO.

## Cultivos energéticos, colaboraciones y nuevas oportunidades – Experiencias en el sur de Honduras

Darío Oyuela (SNV), David Erazo (AGROENHSA) y Evelyn Hernández (SNV)

Bajo el supuesto de que los productores puedan beneficiarse con el uso potencial de sus tierras para nuevas oportunidades económicas, en el 2009, SNV inició el proyecto “Producción de biodiesel con un enfoque de negocios inclusivos” y en el 2010 “Reforestación de áreas degradadas en la zona sur de Honduras”. El objetivo de estos dos proyectos era instalar 400 hectáreas del cultivo de jatrofa en tierras abandonadas o improductivas. SNV ofrece asistencia técnica en el campo de mejores prácticas agrícolas, la instalación de plantaciones sostenibles, la inversión parcial en el manejo de las plantaciones y la exploración de la certificación de créditos de carbono.

Los proyectos trabajan con dos tipos de pequeños productores: los independientes y los afiliados a la cooperativa CARPROSUL. Criterios de selección: no sólo tener acceso a tierra fértil para cultivos básicos, sino también disponer de tierra deforestada, degradada o de muy baja fertilidad; tener interés en cultivar jatrofa; dedicar un máximo de 5 hectáreas a jatrofa (este cultivo es sumamente intensivo en mano de obra); demostrar un compromiso para implementar las mejores prácticas con relación al medio ambiente.



*Comunidad de la Cayuya, Choluteca, Honduras, Diciembre 2010. Miguel Hernández demuestra los primeros racimos de jatrofa (la planta tiene 8 meses de edad).*

A finales del año 2010, 368 productores participan activamente en el proyecto de jatrofa, con aproximadamente 400 hectáreas plantadas. Está empezando a tener algunos efectos socio-económicos, por ejemplo, genera empleo estacional para realizar algunas labores culturales. También, ayuda a los productores a diversificar e incrementar sus ingresos. Las plantaciones establecidas en pendientes ayudan a disminuir el impacto de

lluvias fuertes, reduciendo así la erosión del suelo y facilitando la infiltración de la lluvia.

El proyecto también cuenta con la participación activa, equitativa y recíproca de la empresa AGROENHSA, que ha firmado un contrato de compraventa con CARPROSUL para comprar el 100% de la producción de jatrofa durante 10 años. El contrato asegura a los productores un precio justo, con un margen de ganancia tanto para los productores como para la empresa. La empresa también ofrece asistencia técnica a los productores, así como plántulas y tecnología poscosecha. En el tema de los derechos a la tierra, en el futuro, el contrato de AGROENHSA con CARPROSUL podría afectar a los pequeños productores, ya que los incentiva a utilizar y cultivar tierras que tienen en dominio pleno o dominio útil. Esto quiere decir que pueden convertirse en dueños de esa tierra, después de 20 años de posesión pacífica.

### Más allá de la controversia *combustibles versus alimentación*: el caso de Gota Verde, en Yoro

Jorge A. Quiñónez, Peter Moers y Titus Galema, FUNDER

El proyecto Gota Verde, implementado en el departamento de Yoro, en el norte de Honduras, por la ONG hondureña Funder con el aporte de varias ONG europeas, involucra a 388 pequeños y medianos productores con un promedio de 1 a 3,5 hectáreas de tierra por familia, mayormente en propiedad individual, pero en algunos casos son tierras de propiedad colectiva. El proyecto fundó la empresa Biocombustibles de Yoro SA (BYSA), para la transformación y la comercialización de biocombustibles y cultivos básicos. Actualmente, 185 productores son accionistas de BYSA, pero Funder es el propietario del 51% de las acciones. Después de consolidar a BYSA, Funder piensa vender sus acciones a inversionistas locales.

La actividad principal de los productores es la producción de granos básicos para alimentación. La jatrofa es un cultivo adicional, que puede incrementar el ingreso familiar y apoyar la seguridad energética en la región. En un principio (2007) se cultivó jatrofa como monocultivo, pero esto resultó en una baja en la producción de alimentos. Después se introdujo un sistema de cultivos mixtos. Intercalar los cultivos alimentarios con jatrofa ha resultado en un aumento de la producción alimenticia. Se creó un fondo crediticio para ayudar a los productores a cultivar la jatrofa y los cultivos alimentarios.

Ahora, después de 4 años de desarrollo del proyecto, se puede concluir que los pequeños productores han podido incrementar sus ingresos gracias al proyecto, y que la producción de cultivos alimenticios ha aumentado en la región; sin embargo, es todavía demasiado prematuro poder concluir que el biodiesel producido en el país constituye realmente una alternativa viable para sustituir los combustibles fósiles en Honduras.



*El cultivo de jatrofa en combinación con el de maíz in Yoro*

**Lo mismo, lo mismo, pero diferente** – Un estudio de caso sobre el impacto de los contratos de biodiesel en productores familiares, en Bahía

Annemiek Schrijver

En el 2004, el gobierno de Brasil lanzó el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel, PNPB. El objetivo oficial del PNPB era integrar a los productores pequeños en la cadena de valor del biodiesel, o sea promover su inclusión social. En los contratos entre empresas, instituciones estatales y cooperativas en representación de los pequeños productores, se estipula que la empresa provee financiamiento para semilla, un precio mínimo garantizado, el transporte del producto y un mercado seguro. Las instituciones estatales se hacen cargo de la asistencia técnica e indican al pequeño productor cuánto sembrar, cómo combinar la planta oleaginosa con cultivos alimenticios, cómo labrar el suelo y cómo cosechar.

En la región de Irecê, en el estado de Bahía, tradicionalmente, muchos productores cultivan plantas oleaginosas, como la higuierilla, intercaladas con yuca, que les generan un ingreso mínimo, mientras que la yuca les sirve de alimento básico. En el marco del PNPB, la empresa estatal Petrobras entró a la región. Los contratos estipularon que PNPB proveyera semilla (de higuierilla y yuca) y asistencia técnica. Pero los productores no recibieron el crédito a tiempo para la siembra y la asistencia técnica fue de bajo nivel. La producción de higuierilla fue baja y la cosecha pobre. Muchos productores prefirieron no firmar un contrato con Petrobras y mantener su independencia y su sistema tradicional de cultivos combinados.

Si se define el acceso a la tierra como un «atado de derechos», los pequeños productores pierden el poder de decisión sobre su propia tierra. Por entrar en un contrato con Petrobras entregan las decisiones sobre el manejo de la tierra en manos de otros, quedando ellos con poco o ningún control. Es por eso que los productores parecen preferir autoexcluirse. Hay que cuestionarse si entregar el control sobre la tierra a las empresas de biodiesel, realmente puede ser considerado como una inclusión social.



*Pequeño productor en el estado de Bahía en el noreste de Brasil produce higuierilla como una alternativa para su sostenibilidad económica.*

**Los convenios tripartitos: ¿promesa o tóxico para los pequeños productores?** La producción de biodiesel de aceite de palma en Amazonas.

Marcel Gomes y Verena Glass, Repórter Brasil

La Amazonia tiene una larga historia relacionada con la integración de pequeños productores de palma de aceite en iniciativas privadas. La primera experiencia data del 2002 y fue con la compañía Agripalma. En los últimos años, vemos la entrada de nuevas empresas como Biovale, Petrobras y ADM, atraídas por el Programa Nacional de Producción de Biodiesel PNPB, bajo el cual el gobierno brasileño ofrece exenciones de ciertos impuestos para las empresas que se asocian con pequeños productores para abastecerse con la materia prima. En la región de Amazonas, los arreglos consisten en que cada productor planta 10 hectáreas de palma de aceite bajo un contrato de 25 años con la empresa. El productor puede tomar prestado del banco un monto para preparar el terreno, establecer y manejar la plantación, contratar trabajadores y pagar los derechos legales. A cambio, la empresa garantiza la compra del producto, bajo las condiciones y a un precio determinados por ellas. El gobierno promocionó este arreglo prometiendo un buen ingreso para los productores de palma de aceite. Pero este paquete de 'buenas intenciones', no se materializó. Solo una pequeña parte de los productores logró mejorar su ingreso, pero muchos dejaron de sembrar cultivos alimenticios y fueron inducidos a vender su tierra para pagar sus deudas hipotecarias.



*En la ciudad de Acará, Jucimara da Conceição tiene una deuda con el banco y con la empresa de palma aceitera*

### ¿El desmonte como combustible para el conflicto? Producción de aceite de palma en el distrito de Sambas, Kalimantan Occidental

Laili Khairnur & Hermawansyah, Lembaga Gemawan

La política para el desarrollo de plantaciones de palma aceitera en el distrito de Sambas, ha sido diseñada para atraer al máximo la inversión privada. Pero este crecimiento económico va de la mano con un incremento de violaciones de los derechos humanos en las comunidades. Las compañías adquieren tierras estatales, comunales o privadas sin disponer de los permisos apropiados. El soborno y la corrupción por parte de funcionarios del estado, son muy difundidos. Las inversiones en plantaciones de palma de aceite han provocado conflictos sobre la tierra y disputas entre empresas y comunidades que no quieren perder la tierra donde viven, y que usan para cultivos básicos como el arroz y la yuca. La mitad de los productores rechaza abandonar su propiedad y el uso de su tierra. Los productores que sí entran en el esquema común plasma-núcleo tienen que entregar el 80% de su terreno a la empresa, para poder participar en el programa que consiste en asistencia técnica e insumos agrícolas, a ser conseguidos mediante un crédito. Después de terminar el contrato de 25 años, se quedan con tan sólo el 20% de su tierra original.



*El pueblo de Kwayan, Marzo de 2011. Representantes de tres pueblos tratan de llegar a un acuerdo sobre los linderos de los pueblos luego de las concesiones otorgadas al Grupo Agrowiratama/ Musim Mas.*

Las comunidades locales tratan de oponerse a la violencia asociada a la apropiación de la tierra. Las protestas, sin embargo, generan como respuesta detenciones, encarcelamientos e intimidación, por parte de las fuerzas policiales.

Lembaga Gemawan apoya a las comunidades para que puedan expresar sus demandas a la tierra y la dignidad, mediante, por ejemplo, concentraciones públicas y ante miembros del parlamento local. Desde el 2006, Gemawan está monitoreando la expansión de algunas compañías en Sambas. Algunas de las estrategias de resolución de conflictos usadas por Gemawan son los instrumentos de denuncia de IFC, el mecanismo “procedimiento de plantaciones nuevas” del RSPO y la movilización de productores de varias comunidades para presionar al jefe del distrito a revocar los permisos otorgados a ciertas empresas. Aunque Gemawan no puede garantizar que las estrategias sean exitosas, en varias ocasiones las comunidades han triunfado. Entonces, no es fácil, pero sí es posible resolver conflictos a través de mecanismos legales e instrumentos internacionales.

### Negocios de tierra para biocombustibles: ¿son buenos o malos para los pequeños productores?

Un estudio de caso en Mindanao, sur de Filipinas

Starjoan D. Villanueva, AFRIM

Este estudio de caso analiza la situación de pequeños productores de cultivos energéticos en Mindanao, en el sur de las Filipinas. En Zamboanga del Norte, los pequeños productores de la comunidad de reforma agraria SIGLO venían cultivando yuca por muchos años. Cuando en el 2004 el gobierno filipino promulgó la Ley de Biocombustibles, entró en la zona la Corporación San Miguel (SMC), una empresa filipina de alimentos, para iniciar una campaña de producción de yuca a gran escala. SMC ofreció una demanda ilimitada, combinada con asistencia técnica. Los productores firmaron un contrato con SMC, a través de su cooperativa SFMPC. Cuando la cooperativa falló en la entrega de yuca, SMC respondió con el traslado de su punto de compra a un lugar lejano. La cooperativa reclamó, pero sin éxito. Al final decidió terminar la relación con SMC y ahora vende yuca a un intermediario, un comprador autorizado de la empresa.



*Productor de jatrofa in Sarangani se pregunta dónde va a vender las semillas cuando las plantas estén en plena producción.*

En Sarangani, en el 2007, empezó a funcionar la compañía extranjera EcoGlobal Bio Oils Inc.. La misma estimuló a los pequeños productores a firmar acuerdos de arrendamiento de la tierra, bajo promesas de un ingreso adicional, por el cultivo de jatrofa. La compañía proveería las plántulas, implementos agrícolas, fertilizantes y asistencia técnica. La compañía contrató coordinadores de área para animar a los productores a producir jatrofa en sus terrenos baldíos o improductivos. Los propietarios negociaron los contratos existentes de arrendamiento, para dar paso a las demandas del inversionista. Sin embargo, después de menos de un año, la compañía se fue y entró otra empresa PNOC-AFC, que se hizo cargo de algunas de las plantaciones dejadas por EcoGlobal. Pero después de un par de meses, también esta segunda empresa se retiró, sin razón aparente. En el 2010, otra compañía se hizo cargo de las operaciones dejadas por PNOC-

AFC. Otra vez, después de un par de meses, la compañía abortó el proyecto, debido a supuestas irregularidades. Los productores, obligados a cultivar la jatrofa como monocultivo, habían dejado la producción de alimentos para el consumo familiar, quedándose en una situación de más pobreza que antes.

A modo de conclusión, se puede decir que una debilidad inherente a este tipo de contratos es la falta de transparencia y márgenes de negociación, porque siempre es la empresa la que dicta los términos y condiciones del contrato. También se puede concluir que los productores de Zamboanga, por tener su cooperativa, estuvieron en una mejor posición para negociar que los productores individuales de Sarangani.

Otto Hospes

## Conclusiones

Basándonos en seis estudios de caso, se pueden extraer las conclusiones siguientes sobre el impacto de los programas de biocombustibles en los derechos de los pequeños agricultores a poseer y usar la tierra. Estas incluyen también una evaluación de las conclusiones de otros estudios, para estimar si nuestros propios resultados confirman experiencias previas o aportan nuevos detalles.

1. Tanto los derechos a la tierra como su uso se vieron profundamente afectados en los casos donde los pequeños agricultores entraron en los convenios contractuales tipo *nucleus-plasma* con las empresas aceiteras, el modelo de producción dominante en Indonesia. Con este modelo, la propiedad de la unidad procesadora y de la tierra están en manos de la empresa, el núcleo. Los pequeños agricultores pasan los derechos de propiedad a la empresa y gozan de los derechos de usufructo de una pequeña parte de su finca original. Sin embargo, estos derechos de usufructo no son muy fuertes. El agricultor pequeño no puede cultivar otros cultivos, y depende de la empresa de plantación para recolectar y procesar las cosechas.

Esta conclusión es similar al hallazgo de IIED (Sulle y Nelson, 2009) sobre las experiencias con el modelo de plantaciones a gran escala, que informa que este modelo es «propenso a provocar, frecuentemente, impactos negativos y motivos de queja», porque «la gente local no entiende el proceso, ni sus derechos y oportunidades» (*ibidem*: 59).

2. Además, en los casos en donde no hay un cambio de los derechos de propiedad, porque este no forma parte del diseño de los proyectos de biocombustibles o de los contratos de pequeños agricultores independientes con las empresas de procesamiento, el cambio del uso de la tierra puede resultar en una erosión *de facto* de los derechos de propiedad. Los estudios de caso sobre las relaciones de socio y contratos en Brasil, revelan los siguientes mecanismos que explican ese efecto un poco «oculto» sobre los derechos de propiedad. Primero, los contratos que prescriben el tipo de semillas para usar y terrenos para cultivar, y no dejan a los agricultores vender ninguna parte de sus cosechas a otras personas, en la práctica, pueden llevar a la transferencia de los derechos de propiedad. Esos contratos socavan la autonomía de los pequeños agricultores y desafían las costumbres y métodos agrícolas y culturales que forman parte de su vida. Segundo, los convenios a largo plazo entre las empresas y los pequeños agricultores, que los obligan a entregar su producto durante 10 a 25 años, hacen que los derechos de propiedad no signifiquen básicamente nada. Peor aún, los pequeños agricultores corren el riesgo de perder sus títulos de propiedad, en el caso de que los cultivos se malogren, ya que es el tercer mecanismo el que toma, entonces, el mando; es decir, el banco puede confiscar la tierra si esta ha sido dada como aval para el préstamo.

Esta conclusión, bastante inesperada, contradice las observaciones de Sulle y Nelson (2009) sobre el modelo de producción basado en los contratos con productores independientes: «las empresas implicadas por medio de contratos en la producción de pequeños agricultores independientes no tienen, al parecer, ningún impacto negativo directo sobre el acceso local a la tierra» (Sulle y Nelson, 2009: 59).

3. Los convenios tripartitos entre los pequeños agricultores, empresas procesadoras a pequeña escala y cooperativas (como en el caso de Honduras) ofrecen las mejores perspectivas para los pequeños agricultores, para desarrollar convenios contractuales que no suponen gran peligro de endeudamiento o reducción de su autonomía en el uso de la tierra. Ello se explica por medio de dos aspectos fundamentales: el carácter local/de pequeña envergadura de los convenios tripartitos y el hecho de que los pequeños agricultores no solo gozan de los derechos de propiedad, sino que también se hacen paulatinamente copropietarios de la planta procesadora.

También, estamos absolutamente de acuerdo con la recomendación de Cotula *et al.* (2008) acerca de que «las asociaciones de productores, los gobiernos e inversores deberían plantear modelos de negocio alternativos, como la participación conjunta en el capital requerido para el negocio y el procesamiento» (página 3). En Honduras, los pequeños agricultores, inversores y procesadores están desarrollando tales modelos.

4. La ausencia de mecanismos claros y efectivos para regular la producción y expansión de biocombustibles expone a los pequeños agricultores a pérdidas, cuando estos se enfrentan a las inversiones extranjeras y nacionales, que invaden o toman sus tierras (como fue presentado en el estudio en Filipinas). La ausencia de mecanismos de protección y redes de seguridad vuelve a los pequeños agricultores vulnerables. En tales situaciones, la ola de los biocombustibles acaba convirtiéndose en una nueva manera de pelear por la tierra, que deja a los pequeños agricultores atrás, sin derechos y sin tierra. Desafortunadamente, después del fracaso de los ambiciosos proyectos de biocombustibles, los pequeños agricultores tienen que empezar desde cero y reconstruir nuevos campos agrícolas desde los cementerios de cultivos de biocombustibles.

Esta conclusión se parece mucho a los resultados de IIED que constatan que tanto «un mal planeamiento y una ausencia de conformidad con los planes del uso de la tierra existentes», como «la ausencia de coordinación institucional entre agencias gubernamentales del sector», llevan a un conflicto entre diferentes usos y usuarios de los recursos (Nhantumbo y Salomão, 2010: página 3).

5. Se dan casos en los que los derechos a la tierra y su uso por los pequeños agricultores están altamente definidos por un tipo de modelo de producción (como en el estudio de caso en Indonesia). En los casos en los que pequeños agricultores son productores independientes que tienen relaciones contractuales con varias organizaciones (tipo bancos, procesadores, sindicatos, cooperativas), los pequeños agricultores están vinculados a la red de disposiciones institucionales (como en el estudio de caso en Brasil). En estas situaciones, puede haber diferentes tipos de relaciones o contratos entre pequeños agricultores y empresas de biocombustibles, directos e indirectos. Además, puede haber diferentes acuerdos institucionales entre diferentes actores clave de las cadenas de valor (tipo procesadores, bancos, cooperativas de agricultores etc.). Esta complejidad puede provocar incertidumbres en los pequeños agricultores, pero puede también proporcionar márgenes para sacar provechos.

Esta conclusión sobre el hecho de que los pequeños agricultores están vinculados a diferentes organizaciones y forman parte de la red de acuerdos institucionales, se puede considerar como una nueva observación sacada de nuestros estudios de caso, en particular el estudio en Brasil.



*Comunidad de la Cayuya, Honduras, Noviembre de 2012. Mujeres participan en las actividades del despulpado de la jatrofa usando tecnología tradicional.*

6. Es difícil, pero no imposible, plantar cultivos energéticos en las tierras pobres. Las experiencias provenientes de los estudios de caso en Honduras demuestran que las siguientes acciones pueden convertir el cultivo energético en algo de valor para los pequeños agricultores. Primero, el desarrollo y la agrupación de los conocimientos agronómicos de los pequeños agricultores sobre cómo plantar cultivos energéticos, tipo jatrofa (piñón blanco o tempate), en climas y condiciones meteorológicas difíciles, en tierras pobres. Segundo, la repartición, a las personas que labran la tierra, de los títulos de propiedad de por lo menos una parte de la tierra no aprovechada o comunal. Tercero, hay que aceptar y proveer oportunidades para poner en práctica la siembra intercalada (es decir, combinar los cultivos energéticos con los cultivos alimenticios) para permitir a los pequeños agricultores ganarse la vida preservando, a su vez, su seguridad alimentaria.

Esta conclusión es innovadora y matizada en dos formas diferentes: en primer lugar, sirve de contraste con respecto a opiniones previas, demasiado simplistas y optimistas, sobre los cultivos energéticos (de jatrofa, en particular) en tierras pobres. En segundo lugar, nuestra observación va más allá de las opiniones demasiado negativas, como la de Nhantumbo y Salomão (2010), que informaron que «la afirmación que se esgrime muy a menudo acerca de que, supuestamente, se podrían cultivar comercialmente las materias primas de biocombustibles en tierras marginales, es errónea» (2010: 4). Las experiencias de Honduras demuestran que los modelos de producción basados en convenios tripartitos locales, entre pequeños agricultores, cooperativas y empresas de procesamiento, pueden convertir a los cultivos energéticos en tierras pobres en un negocio viable y equitativo.

## Recomendaciones

En esta sección, recomendamos unas cuantas políticas y prácticas que pueden ayudar, directamente o indirectamente, a

- los pequeños agricultores para:
  - asegurar sus derechos a la tierra,
  - retener o conseguir el control sobre el uso de la tierra, o involucrarse en las cadenas de valor en condiciones favorables.
- Las políticas propuestas y prácticas han sido extraídas de los seis estudios de caso que hemos llevado a cabo. Las recomendaciones serán presentadas en partes separadas, teniendo en cuenta el destinatario (los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil), dado que no existe un actor que pueda reorganizar solo y por su propia cuenta los programas y proyectos de biocombustibles, para permitir el cambio de sus efectos en el uso y los derechos a la tierra de los pequeños agricultores. Por eso, no tiene sentido elegir solo una serie de recomendaciones específicas para un solo actor. En vez de ello, pensaremos en términos de enfoques idóneos para las redes o grupos de actores específicos, con el fin de plasmar los intereses, voces y valores de los pequeños agricultores que forman parte de las cadenas de valor y redes de acuerdos institucionales.

### *1. ¿Qué es lo que los gobiernos deberían, y lo que no deberían hacer?*

El origen de muchas de las dificultades a las que se enfrentan los pequeños agricultores se puede buscar en las políticas y compromisos del gobierno nacional.

Los objetivos ambiciosos de mezclar biocombustibles con combustibles no renovables como el petróleo, incentivos financieros y fiscales para grandes empresas e inversores extranjeros y nacionales, la distribución de licencias solo a las empresas de plantación, etc., han posibilitado al sector privado la expansión y la toma de control de la producción, lo que no ha sido positivo para los pequeños agricultores. De la misma manera, la concentración de las provisiones financieras, fiscales y legales en un cultivo comercial de producción bioenergética a gran escala favorece los monocultivos y limita el espacio para desarrollar programas para la producción bioenergética a pequeña escala, y la puesta en práctica de la siembra intercalada con el fin de producir cultivos energéticos y alimentos, a la vez.

Peor aun, estas políticas y compromisos nacionales han llevado, directa o indirectamente, a transferir los derechos a la tierra de pequeños agricultores hacia las plantaciones comerciales, a reducir su control sobre el uso de la tierra y a incrementar los conflictos acerca de la tierra. Los objetivos de mezclar biocombustibles con petróleo se han mostrado poco compatibles con el desarrollo de los pequeños agricultores. El proveer a las empresas de incentivos financieros y derechos a concesiones, no se puede entender como una manera de garantizar el desarrollo de los pequeños agricultores, y mucho menos cuando se fomentan aquellos modelos de producción en los que los pequeños agricultores no forman parte de la cadena de valor o son solo abastecedores de materias primas.

Las leyes de biocombustibles están parcializadas a favor de esas políticas y esos compromisos, e incluyen muy pocas provisiones para proteger a los pequeños agricultores en contra

de los inversores extranjeros y nacionales, y de las grandes empresas que pueden adquirir concesiones sin consultar a las organizaciones de la sociedad civil o a los pequeños agricultores.

Esto implica que los gobiernos nacionales no solo necesitan reconsiderar drásticamente sus políticas de biocombustibles, leyes e instrumentos nacionales, sino también, fundamentalmente, sus paradigmas sobre el desarrollo y maneras en las que hay que organizar las relaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Los gobiernos, en vez de seguir ciegamente con la estrategia de «continuar como si nada», deberían buscar maneras para articular mejor los intereses, voces y valores de los pequeños agricultores. Ello debería llevar a los gobiernos a emprender las acciones siguientes:

- Revisar sus políticas y legislación de biocombustibles para incluir provisiones en las que se requiera a los inversores nacionales y empresas a consultar a las organizaciones de sociedad civil y a los pequeños agricultores, para pedirles consejos y autorización, antes de emprender los proyectos de biocombustibles;
- Desarrollar y reforzar métodos participativos de planificación del uso de la tierra, como medidas alternativas para el reparto de la tierra para los cultivos energéticos;
- Promover e insistir en crear nuevos procesos de toma de decisiones sobre la producción y el procesamiento de los cultivos energéticos, en los cuales los pequeños agricultores tengan mayor participación y sean considerados como socios y procesadores de las materias primas;
- Apoyar la experimentación y el desarrollo en el campo de los nuevos modelos de producción, en los cuales las empresas locales y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen nuevos convenios institucionales, que garanticen y aseguren la propiedad y los derechos usufructuarios a la tierra de los pequeños agricultores e intenten transformar a los pequeños agricultores en copropietarios de las empresas de procesamiento;
- Proveer de incentivos financieros a los pequeños agricultores, para que produzcan cultivos energéticos mediante la siembra intercalada, y premios para las empresas que compren las cosechas de los pequeños agricultores que practican dicha siembra.

### *2. ¿Qué es lo que el sector privado debería, y lo que no debería hacer?*

La acción propuesta para los gobiernos nacionales implicaría que los inversores y las empresas de procesamiento ya no podrían continuar sus negocios como siempre. Esto se refiere tanto a sus relaciones con el gobierno, como con la sociedad civil y los pequeños agricultores.

En lugar de concentrar sus negociaciones comerciales con el gobierno, con el objetivo de ganar grandes concesiones de tierra, las empresas deberían hablar primero con los pequeños agricultores o con la gente que ha labrado la tierra en cuestión. Este camino es prometedor, de dos maneras diferentes. Primero, empresas y pequeños agricultores pueden experimentar y desarrollar juntos métodos de cultivo en condiciones climáticas difíciles o en tierras pobres. Segundo, pueden desarrollar juntos

nuevos convenios institucionales en cuanto a la propiedad y el uso de la tierra, la propiedad de una planta procesadora o la propiedad de una cooperativa de comercialización. Para prevenir el endeudamiento de los pequeños agricultores y una posible expropiación de sus tierras, los bancos deberían también reconsiderar su práctica habitual de garantizar los préstamos con los títulos de propiedad como fianza. Junto con los procesadores y representantes de los pequeños agricultores, deberían desarrollar formas alternativas de garantías (tipo seguros). Para reducir el riesgo de pérdida de cosechas, es decir endeudamientos, los compradores de los cultivos energéticos deberían proveer de asistencia técnica a los pequeños agricultores, sin hacerlos dependientes de la tecnología de punta e insumos externos.

En vez de dictar convenios institucionales a los pequeños agricultores e intentar controlar toda la cadena de valor, las empresas de procesamiento y comercio deberían dejar a los pequeños agricultores la libertad de negociar, en condiciones de igualdad, contratos favorables y adquirir un valor agregado. Por ejemplo, una empresa debería construir la planta procesadora, pero no poseer la plantación. Ello deja un margen a los pequeños agricultores para ejercer sus derechos como propietarios de la tierra y ganar el valor agregado a través de las negociaciones llevadas, en pie de igualdad, con los propietarios de la planta procesadora.



*Sambas, Marzo 2011. Fuegos forestales han limpiado tierras para el cultivo de palma aceitera.*

### *3. ¿Qué es lo que la sociedad civil debería, y lo que no debería hacer?*

La acción propuesta para el gobierno y las empresas implica que la sociedad civil no puede simplemente concentrarse en su papel de guardián del gobierno o de las empresas, en nombre de los pequeños agricultores y las comunidades. La sociedad civil tiene también que evolucionar para llegar a ser el tercer socio en las discusiones entre los gobiernos y el sector privado, e impedir acuerdos injustos entre ellos, sobre el uso de la tierra. Como un socio en nuevas discusiones con el gobierno y el sector privado, la sociedad civil tiene que permitir o proveer la recopilación de datos fiables e informar sobre lo que está pasando en el terreno. Las organizaciones de la sociedad civil deberían aspirar a desarrollar nuevos modelos de producción con las empresas locales, (y si es posible) nacionales e internacionales. Deberían demostrar que «otra economía es posible» tomando parte en

el desarrollo de las actitudes relevantes del negocio inclusivo («inclusive business») y discutiendo la inversión conjunta en el comercio agrícola de cultivos energéticos y alimenticios.

No es realista esperar que los gobiernos y el sector privado adopten la acción propuesta de un día para otro. Eso significa que todavía se necesitan los tres tipos de acción paralelos. Primero, las organizaciones de la sociedad civil tienen que continuar proporcionando información y asistencia legal a los pequeños agricultores. Esta acción los vuelve conscientes de la legislación de biocombustibles y de los diferentes tipos de obligaciones del gobierno y el sector privado en cuanto al respeto de sus derechos, y de que no pueden dictar las condiciones o reglas de juego. Segundo, en nombre de los pequeños agricultores que han perdido su acceso a la tierra o se encuentran en una situación legalmente inestable, las organizaciones de la sociedad civil deberían explorar cómo hacer un uso óptimo de diferentes mecanismos de resoluciones de litigios, aceptados y ofrecidos por las agencias internacionales o gobiernos nacionales. Tercero, la sociedad civil debería quedarse involucrada en las redes nacionales e internacionales de las ONG y los movimientos de agricultores, para intercambiar información y conocimientos, empoderándose para hacer que los gobiernos y el sector privado consideren en serio las propuestas presentadas.



ADM	Archer Daniels Midland
AFRIM	Alternate Forum for Research in Mindanao (Filipinas)
AGROENHSA	Agroenergía Honduras S.A.
BYSA	Biocombustibles de Yoro S.A. (Honduras)
CARPROSUL	Cooperativa Rural de Pequeños Productores y Ganadores del Sur Ltda. (Honduras)
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal (Indonesia)
CORDAID	Catholic Organization for Relief & Development Aid (Holanda)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (Honduras)
IFC	Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial)
IIED	International Institute for Environment and Development (Reino Unido)
IIRR	Instituto Internacional de Reconstrucción Rural (Filipinas)
ONG	Organización No-Gubernamental
PNOC-AFC	Compañía Nacional de Petróleo de Filipinas – Corporación de Combustibles Alternativos
PNPB	Programa Nacional para la Producción y el Uso de Biodiesel (Brazil)
RSPO	Mesa Redonda sobre el Aceite de Palma Sostenible
SFMPC	Cooperativa Multifuncional de los Agricultores de Sigamok (Filipinas)
SIGLO	Sigamok, Ilihan y Loper (tres barangays en Filipinas)
SMC	Corporación San Miguel (Filipinas)
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

