

Los **biocombustibles** en la **relación** de **Brasil** con la **Unión Europea**

AMALIA
STUHLREHER*

El profundo cambio del entorno internacional a partir del decenio de los ochenta determinó un intenso debate respecto a las posibles respuestas a los desafíos mundiales. En ese marco, el regionalismo y su producto derivado, el interregionalismo, ocuparon un lugar central en la discusión, dadas las oportunidades que se les otorgaba para la definición de la nueva arquitectura internacional. Por otra parte, en el plano político diplomático, uno de los actores centrales, en el ámbito internacional, la Unión Europea, hizo de sus vínculos interregionales una herramienta básica en el momento de definir cursos de acción concretos para sus postulados más importantes de política internacional: la necesidad de crear un orden mundial de carácter multilateral. Entre los posibles socios en la arena internacional, el subcontinente latinoamericano, y en particular los modelos de integración subregional como el Mercosur, parecían los válidos para llevar adelante esta estrategia. Se mostraban coincidencias en torno a valores compartidos como la democracia y los derechos humanos y se identificaban en temas como el cambio climático, el aseguramiento de la biodiversidad, las migraciones, el terrorismo internacional y el tráfico de drogas, en los cuales era factible profundizar la cooperación interregional, con el objetivo, entre otros asuntos, de definir posiciones conjuntas en la arena mundial.¹

* Docente de la Universidad de Friburgo y miembro del Grupo de Trabajo sobre América Latina del Instituto Arnold Bergstraesser, de Friburgo <astuhldreher@hotmail.com>.

1. Klaus Bodemer, "Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? –Die europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen an der Wende zum 21. Jahrhundert", en Wulfdieter Zippel (Hrsg.), *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Stand und Perspektiven*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001-2002, pp. 99-123.



Sin embargo, desde hace algún tiempo se hace evidente que, frente a la debilidad del socio sudamericano y dadas sus necesidades de posicionamiento internacional, la Unión Europea esboza una nueva estrategia de vinculación con Brasil como socio estratégico en América Latina. En el presente artículo se examina el desplazamiento de los ejes tradicionales de vinculación interregional. En virtud de que uno de los ejes temáticos seleccionados para la Cumbre de Lima es el desarrollo sostenible basado en el cuidado del medio ambiente, el cambio climático y la energía, se analizará, en segundo lugar, un eje particular del nuevo esquema de cooperación europeo con el socio brasileño: el fomento de los biocombustibles.² En tercer término, se discutirá el tema de los biocombustibles en el momento del cambio de reglas de juego de poder e influencia dentro del Mercosur, ampliado por el ingreso de Venezuela. Por último se esbozan algunas perspectivas para el avance de la cooperación subregional en materia de biocombustibles.

2. Se tendrán en cuenta dos tipos de biocombustibles: el etanol y el biodiésel. El etanol se obtiene a partir de la fermentación de almidón o de cultivos con contenido de azúcar, como el maíz, el trigo, la caña de azúcar, o el almidón utilizado en motores de ignición. El biodiésel se obtiene a partir de una variedad de aceites vegetales como el de soya, de palma o de ricino y se utiliza en motores de compresión. En la actualidad, la producción mundial de etanol es aproximadamente 10 veces mayor que la de biodiésel y, a diferencia de la de éste último, puede competir con los combustibles convencionales en términos económicos.

NUEVOS FORMATOS DE RELACIÓN ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA: BRASIL COMO SOCIO ESTRATÉGICO

El interregionalismo fue durante los últimos años un concepto rector en la discusión académica al momento de analizar los vínculos entre Europa y América Latina.³ De manera coincidente, en el plano discursivo en los pronunciamientos de la Unión Europea, el interregionalismo sigue presente como elemento central para constituir una asociación estratégica, reflejado en el proceso de cumbres iniciado en 1999 en Río de Janeiro, con los subsiguientes encuentros en Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006), y que continúa con la cumbre de Lima en mayo de 2008. Asimismo, los diálogos con los diferentes modelos subregionales (Mercosur, Comunidad Andina y América central) también constituyen un recurso retórico privilegiado

3. Rüländ propone la utilización del concepto como un término genérico que cubre todo el espectro de formatos de interacción externa de las regiones. De esta manera divide al interregionalismo en: a) birregionalismo o interregionalismo bilateral, que abarca los diálogos de grupo a grupo, y b) transregionalismo, donde los miembros actúan de modo individual y no necesariamente están presentes todos los miembros de una organización regional determinada. Véanse de Jürgen Rüländ, "Asia-Europe Cooperation. The ASEM Process: An European View", en Magnus Jerneck y Ulrich Niemann (eds.), *Asia and Europe: Regional Co-operation in a Globalising World*, Lectures from the Third ASEM, Summer School, 2000, pp.183-197, y también "Interregionalism. An Unfinished Agenda", en Jürgen Rüländ, Heiner Hänggi y Ralf Roloff (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Abingdon, Nueva York, 2006.

en el plano diplomático tanto por la Unión Europea como por sus estados miembro.

No obstante, los procesos se han visto afectados por la falta de avances concretos y la dilatación de las negociaciones, que de manera paradigmática se ha manifestado en el eje Unión Europea-Mercosur. Como consecuencia, en los últimos dos años las líneas rectoras de la vinculación europea con el subcontinente americano comenzaron a experimentar una redefinición de hecho, que no se ha reconocido como tal dadas las implicancias del nuevo curso de acción. Más allá de continuar con los procesos mencionados, se hace evidente la búsqueda de nuevos formatos de vinculación por parte de la Unión Europea, que podrían serle más funcionales en vista de su posición estratégica en la arena mundial, y a la vez satisfacer otras necesidades puntuales como la seguridad energética. Sin descartar su tradicional papel de *federador externo* frente a los modelos de integración subregional en América Latina, pero ante la necesidad concreta de definir mecanismos de diálogo para conciliar posiciones en áreas como las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o los debates de las Naciones Unidas, la Unión Europea ha establecido una nueva lógica de relación, que se concreta por medio de la estrategia de la Comisión Europea frente a América Latina hecha pública en diciembre de 2005.⁴ De manera significativa se subraya la necesidad de atender en especial las relaciones con los países más grandes de la región, como México, pero en particular Brasil. Al respecto, el documento señala que por ahora la Unión Europea sólo dispone de estructuras de diálogo que carecen de dimensión política, lo cual ya no reflejaría la realidad de la rápida evolución de Brasil como polo económico y político. Asimismo, a Brasil le correspondería un papel central en la integración regional, que continuaría siendo un objetivo central de la cooperación de la Unión Europea. En cuanto a México, se señala la necesidad de continuar trabajando para optimizar los potenciales implícitos del acuerdo de asociación.⁵

Junto a los mecanismos de relación surge un nuevo vector de vinculación, materializado en la elección de Brasil como socio estratégico, un estatus del que ya gozan Estados Unidos, China, Japón, la India y Sudáfrica y al que aspira también Rusia. Este nuevo tipo de vincula-

ción privilegiada con Brasil, incluida en el Documento de Estrategia para Brasil,⁶ se oficializó en la Cumbre de la Unión Europea y Brasil en Lisboa en julio de 2007, donde también se acordó definir un plan de acción conjunto. Respecto a la posición externa de la Unión Europea y Brasil, en las declaraciones se destaca la coincidencia acerca del papel atribuido al multilateralismo efectivo con las Naciones Unidas como factor central, así como la intención explícita de actuar de manera conjunta de cara a los desafíos mundiales como la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, el cambio climático, la biodiversidad, la seguridad energética y el desarrollo sustentable, así como la lucha contra la pobreza y la exclusión.⁷



Si bien la propuesta se presenta como otra línea de acción junto a los lineamientos vigentes para la asociación, la elección de un país en particular, al que se atribuye un peso económico y político diferenciado, modifica la dinámica de vinculación hasta ahora vigente con el subcontinente americano. Más allá de atribuirle a Brasil el potencial necesario para impulsar al Mercosur y asegurar la estabilidad política en América del sur, se subraya el liderazgo brasileño como portavoz de los países en desarrollo.⁸ La Unión Europea reconoce de esta manera el papel que desempeña Brasil en iniciativas como el Foro de Diálogo entre la India, Brasil y Sudáfrica (IBSA por sus siglas en inglés), así como en el Grupo de los Cuatro (G4) y el Grupo de los 20 (G20), centrales para las ne-

4. Comisión Europea, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2005.

5. *Ibid.*

6. Comisión Europea, *Brazil. Country Strategy Paper 2007-2013*(E/2007/889), 2007.

7. Presidencia de la Unión Europea, *Joint Statement at the EU-Brazil Summit*, 4 de julio de 2007.

8. Benita Ferrero Waldner, "EU & Brazil. Working Towards a Strategic Partnership", Cumbre de la Unión Europea y Brasil, Lisboa, 4 de julio de 2007.

gociaciones comerciales internacionales. Por su parte, además de su tradicional aspiración a obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Brasil también busca desde hace años ser incluido en el Grupo de los Ocho (G8) —en el que participa como observador desde hace cuatro años junto con China, México, la India y Sudáfrica— y no ahorra esfuerzos diplomáticos en ese sentido, como fue evidente durante la última Cumbre del G8 en el marco del denominado Proceso de Heiligendamm. Aunque sus pretensiones no han sido satisfechas hasta el momento, Brasil mantiene sus aspiraciones y despliega en ese sentido una estrategia de dos vectores: por un lado intensifica los contactos con las naciones industrializadas presentándose como socio confiable con amplios recursos y mercado, por ejemplo en materia de biocombustibles y biotecnología. Al mismo tiempo, la diplomacia brasileña reivindica una modificación del orden económico internacional vigente y busca ubicarse como país solidario en la comunidad de naciones.⁹



9. Shiguenoli Miyamoto, "Brasilien, die G8 und die internationalen Verhandlungen", *WeltTrends*, núm. 55, 2007.

TEMAS DE LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL

Para la Cumbre de Lima de mayo de 2008, se seleccionaron dos temas prioritarios: por un lado, la discusión en torno de la pobreza, la desigualdad y la inclusión, y por otra parte el desarrollo sustentable, que incluye explícitamente aspectos como el cambio climático, el medio ambiente y la cuestión energética. Ya durante la IV Cumbre Unión Europea-América Latina en Viena en 2006 se había convenido llevar adelante un intercambio denominado "diálogo estratégico político sobre temas del medio ambiente". Asimismo, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Bali a fines de 2007, los representantes de ambos bloques reiteraron la prioridad del tema. Este intercambio preliminar tuvo continuidad en las reuniones de altos funcionarios y fue objeto de discusión durante la Primera Reunión Ministerial ALC-Unión Europea sobre Asuntos Medioambientales, realizada en Bruselas en marzo de 2008.

Respecto a los temas por discutir en Lima, es interesante comprobar que el segundo foco temático de la Cumbre coincide con los seleccionados para la materialización del nuevo formato de relación de la Unión Europea con Brasil. Resulta así evidente que junto a los temas de corte político diplomático o de carácter social, la Unión le otorga a la *cooperación verde* un papel central con temas como la seguridad energética, el desarrollo sustentable, el cambio climático y la biodiversidad. Los tres primeros confluyen en un eje particular que gana creciente importancia en el mundo y que puede convertirse en uno de los escenarios de competencia por poder e influencia mundial: el fomento de los biocombustibles.

En ese marco, Brasil no sólo sería un socio privilegiado por la Unión Europea; también el gobierno de George W. Bush, que con su nueva política energética aspira a alcanzar una mayor independencia respecto a los productores de petróleo tanto del Medio Oriente como de América del Sur. Por ello en las visitas bilaterales en marzo de 2007 buscó una alianza energética con el gobierno de Lula da Silva para promover los biocombustibles, al transformar el etanol en *commodity*.

LOS BIOCMBUSTIBLES

Brasil forma parte del Foro Internacional de Biocombustibles, creado en las Naciones Unidas, junto a Estados Unidos, la Unión Europea, China, la India y Sudáfrica. En el marco de su política de profundización de los vínculos económicos, comerciales y políticos con África, la cual

se materializó en la cumbre de África y América del Sur en 2005 y en las dos ediciones del Foro Brasil-África, el gobierno brasileño consideró que los biocombustibles podrían dar un mayor estatus a esa alianza.¹⁰

Por su parte, no resulta casual que la Unión Europea organizara, en el marco de su política externa energética, una conferencia internacional sobre biocombustibles con el presidente de Brasil como invitado especial. También convocó a funcionarios públicos que toman decisiones en materia energética, a organizaciones no gubernamentales y a académicos y representantes del sector privado con el fin de discutir un enfoque internacional en la producción, el uso y la comercialización de estos combustibles, con el objetivo de reforzar la seguridad energética y reducir las emisiones de dióxido de carbono.¹¹ Para la Unión Europea, la promoción de los biocombustibles junto con Brasil representa una estrategia que permite hacer operativas las políticas, de cara a tres prioridades. En primer término, dadas las proyecciones respecto al crecimiento explosivo de la demanda de energía mundial y frente a las dificultades ya presentes respecto a la provisión regular de gas desde Asia, el previsible agotamiento mundial de las reservas de petróleo y gas, y las controversias en torno a la energía nuclear, la Unión Europea busca garantizar su seguridad energética en el futuro. Los biocombustibles representan una alternativa viable en el aspecto técnico y rentable en el económico. En segundo lugar, en sus pronunciamientos oficiales, la Unión Europea destaca la relevancia especial de los biocombustibles para los países en desarrollo, ya que, debido a su enorme potencial respecto a la creación de empleos y de ingresos, ofrecen una opción de crecimiento sustentable, sobre todo para los países que dependen de la exportación de bienes primarios.¹² En tercer lugar, los biocombustibles también pueden encuadrarse dentro de la estrategia de la Unión Europea frente al cambio climático para la reducción de las emisiones.

10. Luis Lula da Silva, "América Latina y África, camino hacia el cambio energético. Beneficios de un acuerdo continental", *La Nación*, 14 de julio de 2007.

11. Comunicado de prensa de la Comisión Europea, *European Commission Gathers Key International Players to Discuss Sustainable Development of Biofuels*, 3 de julio de 2007.

12. En el caso concreto de Brasil, de acuerdo con informaciones del gobierno brasileño, la industria del etanol creó 1.5 millones de puestos de trabajo directos y 4.5 millones de indirectos. Así el programa de biodiesel emplea a más de 250 000 personas, en particular a pequeños agricultores de zonas semiáridas, genera ingresos que permiten a la población pobre adquirir alimentos y ayuda a arraigar a la población a la tierra. Los programas tienden a desalentar las emigraciones desordenadas, así como reducir la saturación de las grandes ciudades y la marginación urbana.

La elección de Brasil como socio privilegiado en los biocombustibles por parte de la Unión Europea refleja el reconocimiento implícito del peso del país, que desde los años setenta inició el programa Proálcool de alcohol carburante para los automóviles.¹³ A partir de los noventa, la producción de etanol brasileño sufrió una eliminación progresiva de los subsidios gubernamentales y una liberalización de los precios en toda la cadena de producción y comercialización del producto. En la actualidad, el único incentivo vigente es el de la reducción de impuestos para los vehículos que utilizan el alcohol hidratado. Como señala un estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, entre los países de América Latina, que son los que poseen mayor aptitud para el cultivo de la caña de azúcar, Brasil se encuentra en proceso de expansión en el área agrícola y posee además la tecnología para la producción de etanol. Además, con el ingreso de los automóviles *flex-fuel* al mercado en 2003 —que constituyen 77% de los autos nuevos vendidos en el país—, se ha registrado un crecimiento de 10% en el consumo interno de alcohol. Las perspectivas son prometedoras dado que con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) se destinarán en los próximos años 17 400 millones de reales brasileños para ampliar la infraestructura de combustibles renovables. Los recursos se invertirán en 46 fábricas de biodiesel y 77 de etanol, además de la construcción de 1 150 kilómetros de ductos para el transporte de los combustibles; también habrá financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Se calcula que hasta 2012 Brasil recibirá 14 600 millones de dólares por concepto de inversiones nacionales y extranjeras en biocombustibles.¹⁴

LOS BIOCMBUSTIBLES EN EL MERCOSUR AMPLIADO

Lo anterior tiene implicaciones diversas tanto para Brasil como para el Mercosur ampliado. Por un lado, el tratamiento otorgado a Brasil por Estados Unidos en la iniciativa de promoción de los biocombustibles implica un reconocimiento externo de su particular posición in-

13. Respecto a los programas brasileños de biocombustibles, véanse: *Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel*, 6 de diciembre de 2004; Deborah Bleviss, David Gardiner, Brooks Yeager y Brandon Buckner, *A Biofuels Approach for the Interamerican Development Bank*, 23 de octubre de 2006.

14. "Brasil recibirá inversiones brasileñas y extranjeras en biocombustibles por US\$14.600 millones", *Mercosur ABC Newsletter*, 28 de junio de 2007.

ternacional, que puede serle funcional para reafirmar su posición de liderazgo en América del Sur. Lo mismo puede afirmarse acerca de la decisión de la Unión Europea de otorgarle el estatus de socio estratégico. Dado el juego de influencias resultante de la dinámica competitiva dentro del Mercosur ampliado tras el ingreso de Venezuela, el reconocimiento externo debe utilizarse de manera prudente para no exacerbar la desconfianza tradicional de las naciones vecinas frente a lo que se percibe como la pretensión hegemónica brasileña. En ese sentido, Brasil se ve confrontado con el hecho de que sus objetivos de liderazgo son desafiados en el nuevo entorno subregional, incluso por los recursos energéticos. El aumento de los precios internacionales del gas y del petróleo condujo en los últimos años a una redefinición de la relación de fuerzas y de los ejes de vinculación en el Cono Sur, pues en primer término Venezuela, pero también Bolivia, han ganado peso específico. En la persona del presidente Hugo Chávez se conjunta una línea que desafía el liderazgo brasileño con una base ideológica propia y recursos financieros de peso que extienden su influencia en la subregión. Por su parte, el gobierno de Lula da Silva ha convertido al etanol en la punta de lanza de su política exterior —Brasil es el principal exportador mundial de este carburante—. Así en cada escala de su gira en agosto de 2007 por México, Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá, el presidente brasileño firmó convenios en ese rubro.¹⁵ Un cambio importante en la ecuación energética regional se dio por el sorprendente descubrimiento de una importante reserva de petróleo de gas en la cuenca de Santos, frente al estado de São Paulo, la cual ya comenzó a generar efectos en la geopolítica regional y despertó euforia en Brasil; el descubrimiento en el Campo de Tupí podría incluir a Brasil en la élite petrolera mundial.

Sin embargo, más allá de la dimensión político diplomática y geoestratégica, la discusión del tema bioenergético requiere tener en cuenta las condiciones vigentes en la subregión para una eventual profundización de *cooperación verde* en el Mercosur y, en específico, para la producción de biocombustibles. En términos generales, cabe subrayar que desde el punto de vista de la dotación de recursos naturales y territoriales, el sub-

continente americano se considera como una región rica en recursos de biomasa. Un reciente estudio de Smeets y Faaij identifica a América Latina y el Caribe, así como a África Subsahariana, como las regiones con el mayor potencial para la producción de biocombustibles hacia 2050, en una serie de circunstancias diversas.¹⁶ Debe diferenciarse con claridad la situación de Brasil, ya que constituye una clase en sí mismo. Un segundo grupo está conformado por aquellos países de la región que disponen de un mercado nacional de tamaño medio, así como una capacidad media de producción agrícola que podría extenderse para proveer la materia prima necesaria para los biocombustibles. Algunos de ellos ofrecen características favorables para el crecimiento de este vector, dado que ya disponen de un exceso de materia prima que al momento se exporta y que podría orientarse a la producción de biocombustibles. Esta categoría incluye a Uruguay y Paraguay como atractivos candidatos para crear una industria del etanol, dado que además son importadores netos de petróleo. Por otra parte, Paraguay, Perú y Uruguay se consideran buenos candidatos para la producción de biodiesel dado que exportan la materia prima correspondiente y a su vez importan petróleo. Incluso para aquellos países que no son importadores netos de petróleo por disponer de este recurso, la alternativa de producir biocombustibles es interesante dado que les permitiría exportar el excedente de petróleo correspondiente. En ese sentido, para Argentina, Bolivia, Colombia y México el etanol representaría una opción interesante; mientras que el biodiesel lo sería para Ecuador, así como también para Argentina, Bolivia y Colombia. Aun para aquellos países que producen materia prima para biocombustibles sin llegar a ser exportadores netos, hay un potencial interesante para desarrollar la industria. En el caso del etanol, Chile y Perú entran en esa categoría, así como Venezuela. Para el caso del biodiesel cuentan Chile, Venezuela y México.¹⁷

Por su parte, Argentina, socio principal de Brasil en el Mercosur, reconoce una debilidad estructural en materia de política ambiental. Sin embargo, de manera tardía, hay una toma de conciencia respecto a la importancia de las energías alternativas y de los biocombustibles en particular, sobre todo a partir del reconocimiento de su

15. En particular, el gobierno brasileño busca profundizar la cooperación con México mediante sus empresas petroleras estatales Petrobras y Pemex, respectivamente, para iniciar proyectos en terceros países. Además Brasil está interesado en aumentar su participación en la extracción del crudo mexicano (*La Nación*, 6 de agosto de 2007).

16. Edward Smeets *et al.*, *A Quickscan of Global Bio-energy Potentials to 2050*, Informe NWS-E-2004-109, Instituto Copérnico, marzo de 2004.

17. Deborah Bleiviss *et al.*, *op. cit.*

potencial económico y de desarrollo.¹⁸ Así, en diciembre de 2001 se establecieron los requisitos y métodos de ensayo para el biodiésel, su comercialización y suministro, y se definieron indicadores de calidad. La resolución 129/2001 de la Secretaría de Energía y Minería estableció definiciones y especificaciones para ese carburante, mientras que en la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental se creó el Programa Nacional de Biocombustibles mediante la resolución 1076/01. En 2006 fue sancionada la Ley 26.093 (Régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles), reglamentada por el poder ejecutivo con el decreto 109 en febrero de 2007.¹⁹ Se prevé estimular la producción de bioetanol a partir del procesamiento de soya, maíz, caña de azúcar o remolacha, así como la producción de biodiésel a partir de soya o cáñamo. El hecho de que estos productos se consideren de segunda generación, de escasa producción en el mundo y de pocos mercados demandantes, permitiría cultivar, según la interpretación oficial, zonas hasta ahora inexploradas, como las regiones patagónicas o del noroeste, desérticas o de alta salinidad, a partir de producciones no masivas.²⁰ Aunque el desarrollo del tema es aún incipiente, en la actualidad hay en el país unos 10 proyectos de producción bioenergética de importancia.

CONCLUSIONES: PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN SUBREGIONAL EN MATERIA DE BIOCOMBUSTIBLES

La redefinición del formato y del contenido de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina, con la selección de Brasil como socio estratégico y la atención en el tema de los biocombustibles, coincide con un momento de cambio en el juego de poder e influencias en el Cono Sur, en el cual destaca el rubro energético. Pese a la importancia de los recursos ener-



géticos disponibles y a la conciencia creciente respecto al aumento futuro de la demanda de energía en escala tanto regional como mundial —o quizá precisamente por esa razón—, la dinámica actual de relación entre las naciones sudamericanas presenta signos de competencia geoestratégica.

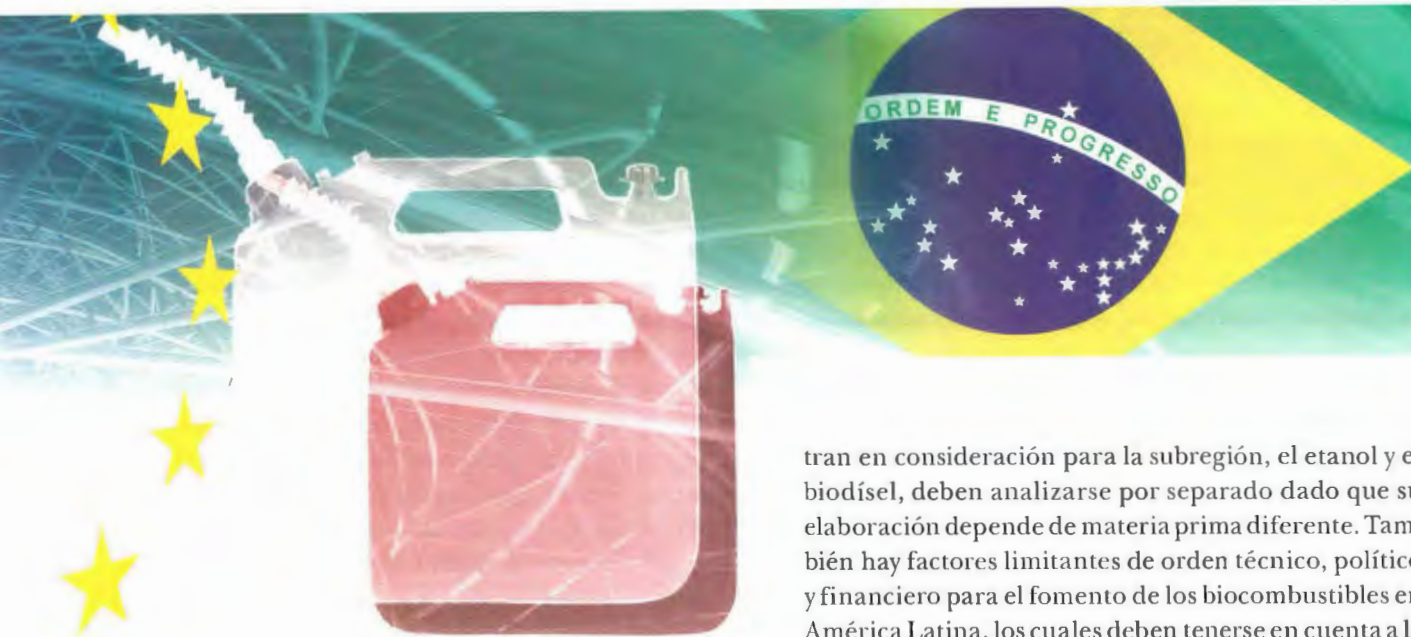
Sin embargo, al mismo tiempo hay esfuerzos para profundizar la cooperación en este campo, dado que resulta evidente que a raíz del papel estratégico que podrían desempeñar los biocombustibles en el marco de la competencia internacional por los recursos energéticos, los países del Mercosur podrían capitalizar el potencial que les ofrecen sus respectivos recursos territoriales y naturales para definir una política concertada en este frente. Así, en diciembre de 2006 el Consejo del Mercado Común aprobó un memorando de entendimiento respecto a la creación de un grupo de trabajo especial sobre biocombustibles, que en el plazo de un año debía elevar sus conclusiones y definir un programa de cooperación en el área de biocombustibles y sus tecnologías.²¹ Por su parte, el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Carlos Álvarez, se pronunció en favor de la creación de un organismo sobre biocombustibles para que el bloque regional aproveche mejor sus ventajas competitivas y la experiencia de Brasil. A esto se suman otras iniciativas gubernamentales específicas: por ejemplo, durante la visita del presidente Kirchner a México en julio pasado, se hizo pública la intención de que las empresas estatales Enarsa de Argentina, Pemex de México y Petrobras de Brasil establezcan compromisos de cooperación tecnológica y de desarrollo de biocombustibles.

18. Respecto a este atraso, durante el primer Foro Global de Bioenergía que se realizó en Rosario (Argentina), el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Luis Alberto Moreno, planteó la interrogante acerca de por qué, pese a sus condiciones, Argentina no estaba liderando el proceso de producción de biocombustibles en el mundo (*La Nación*, 12 de julio de 2007).

19. Esta ley estipula que a partir de 2010 el gasóleo y el diésel que se comercialicen en el país deberán contar en su composición con al menos 5% de productos derivados de oleaginosas o cereales. Se prevén beneficios económicos, sobre todo exenciones fiscales, para la producción de biocombustibles.

20. "Argentina reglamentó la ley de biocombustibles", *Mercosur ABC Newsletter*, 24 de mayo de 2007.

21. Este grupo deberá proponer medidas para estimular la producción y el consumo de biocombustibles, comparar y actualizar los marcos regulatorios de biocombustibles en el Mercosur, estimular la estructuración de cadenas productivas y la cooperación técnica en esa área, fomentar programas conjuntos de investigación sobre producción y uso de biocombustibles, facilitar el intercambio de información sobre aspectos técnicos y tecnológicos y promover la capacitación para la producción sustentable de esos carburantes.



Los desafíos en ese sentido no son menores. Como en otras áreas de política, predominan las visiones de carácter nacional. Así, el grado de aceptación de los biocombustible es muy diferente entre los países de la región: Brasil fue el pionero en este rubro y ya en los años setenta convirtió el fomento de los biocombustibles en una suerte de política de Estado, independiente del gobierno en turno, lo que contrasta, por ejemplo, con el decidido rechazo del gobierno de Evo Morales en Bolivia o de Hugo Chávez en Venezuela. En ese sentido, se introduce el argumento de los posibles riesgos en el ámbito de la seguridad alimentaria, que se relaciona a su vez con las consecuencias negativas en materia ecológica y social, que a juicio de los críticos podrían derivar en una suerte de imperialismo biológico en el que el papel de los países de América Latina y otros en desarrollo se reduciría a proveer los recursos necesarios para las necesidades energéticas de las naciones industrializadas.²²

Más allá de las visiones particulares, debe tenerse en cuenta que los países de América del sur presentan de por sí características muy diversas en cuanto a los niveles actuales de producción y consumo de biocombustibles, así como en su potencial para desarrollar y utilizar este recurso en el futuro. Por eso, especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subrayan en un estudio reciente que los posibles enfoques aplicables difieren de país a país.²³ Por otra parte, los dos tipos centrales de biocombustibles que por el momento en-

22. Roberto Aguirre, "Diálogo con el doctor Miguel Altieri. Los biocombustibles son un modo de imperialismo biológico", *Agencia Periodística del Mercosur*, 22 de marzo de 2007.

23. Deborah Bleviss *et al.*, *op. cit.*

tran en consideración para la subregión, el etanol y el biodiesel, deben analizarse por separado dado que su elaboración depende de materia prima diferente. También hay factores limitantes de orden técnico, político y financiero para el fomento de los biocombustibles en América Latina, los cuales deben tenerse en cuenta a la hora de esbozar líneas rectoras para una cooperación subregional en este rubro.²⁴

Por otra parte, el mismo equipo ha presentado propuestas para la creación de un conjunto de instrumentos específicos que permitiría encarar los desafíos mencionados. Respecto al financiamiento, el BID ha puesto a disposición 5 000 millones de dólares para financiar nuevos desarrollos tecnológicos vinculados al campo de los biocombustibles en la región. A fines de julio la institución aprobó, por ejemplo, un crédito por 120 millones de dólares para un proyecto del sector privado de biocombustible para Brasil. Como asociado de la Comisión Interamericana de Etanol, el BID además se dio a la tarea de servir de enlace para formalizar las numerosas iniciativas que surgen en el continente en el área de los biocombustibles. Por otra parte, como organismo ejecutivo del Global Environmental Facility (GEF), el BID puede desempeñar un papel central para trabajar de manera conjunta con los países miembro de la institución para desarrollar proyectos en ese rubro.

Aunque la visión económica de las posibilidades promisorias para el negocio comienza a multiplicar los proyectos para la producción de biocombustibles en la región, las instancias de cooperación y concertación intergubernamental son aún incipientes. La decisión de la Unión Europea de privilegiar a Brasil como socio espe-

24. Entre los desafíos de orden técnico, el equipo de especialistas del BID menciona las dificultades propias de la introducción de nuevas tecnologías o enfoques técnicos. Los desafíos políticos se refieren a ambientes poco propicios para el desarrollo de los biocombustibles por la ambigüedad reinante o por un marco opuesto a los mismos. Los desafíos financieros se refieren a la falta de acceso al financiamiento en todas las instancias de la cadena de producción de los biocombustibles.

cial y la de fomentar de manera conjunta los biocombustibles implican una señal que ni Brasil ni los otros países de la región debieran dejar de lado. Para éste, el rubro de los biocombustibles ofrece un campo interesante donde podría ejercer un liderazgo constructivo y benigno en términos de teoría de las relaciones internacionales. Aunque sus socios en la región deban atender a sus características diferenciales para definir programas de desarrollo, podrían recurrir a la experiencia y al *know how* del que dispone el principal socio del Mercosur. La concertación de políticas en este acápite favorecería el acceso a la tecnología específica de la que dispone Brasil, por ejemplo en el rubro de los automóviles *flex-fuel*, así como la generación de sinergias positivas en investigación y desarrollo. Aunque tanto Brasil como Argentina posean la superficie territorial necesaria para producir de manera eficiente en términos económicos, los efectos beneficiosos de un fortalecimiento de la *cooperación verde* en todo el modelo podrían contribuir a fortalecer el sentimiento de pertenencia en un momento complejo para el bloque. Dadas las características de la producción, a su vez podrían definirse ejes de inclusión social mediante el fomento de los cultivos en zonas relegadas y de protección ambiental, para asegurar estándares y controles que impidan la tala indiscriminada de bosques autóctonos. Al respecto, el gobierno brasileño propone para su país la creación de un sistema de certificación pública en materia de biocombustibles, reafirmado por acuerdos multilaterales y con participación de la opinión pública, que contribuya a preservar el medio ambiente y a garantizar condiciones dignas de trabajo, lo que podría proyectarse a todo el espacio subregional.

También desde Europa se pide asegurar estándares adecuados en materia social y ambiental en el proceso de producción de los biocombustibles. De hecho, la iniciativa europea de cooperación con Brasil se presenta en el marco de los desafíos energéticos, pero hace referencia explícita a la necesidad de asegurar un desarrollo sustentable y de enfrentar de manera mancomunada el fenómeno del cambio climático. Para el Cono Sur esa perspectiva resulta interesante, dado que, por ejemplo, los países del Mercosur podrían jugar la *carta brasileña* de pertenencia al esquema y evaluar la posibilidad de extender o replicar en sus países mecanismos exitosos de la cooperación con la Unión Europea en el acápite de los biocombustibles. En ese sentido, la Unión Europea —cuyo núcleo originario partió también de la cooperación en materia de energía con la Comunidad del Acero y del Carbón— tiene potencial para actuar no sólo como fuente de inspiración.

Sin embargo, será responsabilidad y competencia indelegable de los propios países de la región establecer hasta qué punto la opción por los biocombustibles es una alternativa plausible para un desarrollo integral y equilibrado. En ese sentido, el recurso a la experiencia brasileña y las iniciativas como el grupo de trabajo en el Mercosur representan avances significativos pero no suficientes, dado que se impone el seguimiento y la toma de posición frente a los debates internacionales, como el que se dará por ejemplo en la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre seguridad alimentaria y cambio climático en 2008. Dada la significación del tema de los biocombustibles, es necesaria además una profundización del actual debate regional en la discusión de los actores sociales involucrados. Para un debate cabal es imperativo asimismo contar con estudios de caso técnicos que tengan en cuenta las diferentes características nacionales. Si se consideran los intereses nacionales presentes en la discusión por su peso específico, se requiere una reflexión seria acerca de las posibilidades en materia de cooperación energética que supere la dinámica de relación actual impregnada de competencia geoestratégica. ◀CE

