

La posición de Argentina ante la agenda de biocombustibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación durante 2004-2008

Cristian Lorenzo*

Resumen

En un contexto en el que la producción de biocombustibles era criticada por su influencia sobre los precios del mercado alimentario internacional y considerando, en particular, que Argentina era un país con dilemas ambientales derivados de su producción de soja (materia prima de los biocombustibles), la pregunta central fue: ¿por qué, en este contexto, predominó en Argentina una política exterior en biocombustibles orientada hacia la exportación?

Desde un enfoque situado de las Relaciones Internacionales, se analizó la política en biocombustibles de Argentina en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante el período 2004-2008. Para ello, se definieron los siguientes objetivos específicos: a) describir la posición de Argentina en la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO; b) caracterizar a la FAO y al sistema internacional como parte de su faz externa; y por último, c) describir los intereses sectoriales agrícolas y dilemas ambientales como parte de su dimensión interna.

De acuerdo a los resultados derivados de estos objetivos, obtuvimos evidencias que sostienen la siguiente hipótesis central: la política argentina en la FAO sobre biocombustibles durante 2004-2008 fue una respuesta a su faz externa que abrió y restringió sus opciones; y a su faz interna que presentaba diferentes intereses sectoriales y dilemas ambientales (entre conservación de bosques nativos y producción de soja).

Palabras clave: Política Exterior; Naciones Unidas; Energía

* Doctor en Relaciones Internacionales (USAL); Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO); Lic. en Relaciones Internacionales (USAL). Becario pos-doctoral del Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC) - CONICET, ubicado en la ciudad de Ushuaia. Miembro del área de Relaciones Internacionales de América Latina (ARRIAL)-IDICSO. Correo electrónico: clorenzo.ar@gmail.com

Abstract

In the context where biofuel production was criticized for influencing international prices of food and, in particular, considering that Argentina was a country with environmental dilemmas derived from soybean production (raw material for biofuels), the key question was: in the context recently mentioned, why prevailed in Argentina a foreign policy that favored biofuel exportations? From a situated approach in the International Relations, we analyzed the biofuel policy of Argentina in the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) during 2004-2008. Thus, we defined the following specific objectives: a) describe the position of Argentina in the High-Level Conference on World Food Security; b) characterize the FAO and the international system as external dimension; c) describe key topics in the agricultural and biofuel sectors as domestic dimension.

According to the results derived from these objectives, we obtained evidences that support the following core hypothesis: the biofuel policy of Argentina in FAO during 2004-2008 was an answer for the external context that opened and conditioned its political options, as well as the domestic dimension with different national sectorial interests and environment dilemmas (conservation of native forests vs. soybean production).

Keywords: Foreign Policy; United Nations; Energy

Introducción

El objetivo es presentar los principales resultados de una tesis que defendí en marzo del 2012, en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Se tituló “La política exterior de Argentina en la FAO sobre biocombustibles durante 2004-2008”. Por su extensión y complejidad, el principal desafío que tenemos por delante es evitar la sobresimplificación de aspectos que fueron exhaustivamente desarrollados en aquella oportunidad. Asumiendo este riesgo, me remitiré a sus cuestiones centrales que contribuyeron a sustentar que *la política exterior argentina sobre biocombustibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) durante 2004-2008 fue una respuesta a su faz externa que abrió y restringió sus opciones; y a su faz interna, que proyectó sus intereses sectoriales y dilemas ambientales*. Para aquellos que quieran profundizar alguna cuestión en particular, pueden acceder a la tesis completa, disponible en formato impreso en la Biblioteca Central de la Universidad del Salvador.

Esta investigación contó con el otorgamiento de dos becas doctorales financiadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en el área de Relaciones Internacionales de América Latina, del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO). En ambas ocasiones, fueron dirigidas por la Dra. Ana Seitz, investigadora de CONICET y docente-investigadora en la Escuela de Relaciones Internacionales de dicha Universidad, tanto en grado como doctorado.

Planteo inicial

El tema de esta tesis fue la política exterior de Argentina ante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Nos ocupamos de los biocombustibles como asunto, durante el período 2004-2008.

Dicho tema forma parte de una coyuntura internacional que presentaba una tendencia al alza del precio del petróleo. Esto hizo que distintos actores internacionales – Estados, organismo y asociaciones internacionales – promovieran la utilización de alimentos para producir energía. Esto fue polémico porque su crecimiento tuvo lugar al mismo tiempo que había millones de personas con hambre en el mundo.

Ante esta situación, Argentina respondió fomentando sus exportaciones en biocombustibles, utilizando aceite de soja como materia prima. Esta respuesta no fue un asunto aislado. A nivel regional, desde sus propias particularidades, la mayoría de los países, como Paraguay, Colombia, Bolivia, Perú, Brasil, Ecuador y Honduras, respondieron con el mismo lineamiento.

La respuesta de Argentina no puede pensarse en forma desconectada de las consecuencias que trajo aparejada el proceso de expansión del cultivo de soja en su territorio. Tampoco podemos disociarlo de factores como la degradación, contaminación, desertificación de suelos, deforestación e inundación, que tuvieron lugar.

Todo esto nos llevó a preguntarnos: ¿por qué predominó en Argentina una política exterior en biocombustibles orientada hacia la exportación? A su vez, esto nos llevó a indagar sobre los siguientes interrogantes: ¿qué características tuvo la política exterior argentina en biocombustibles?; y por último, ¿cómo influyó en su diseño la dinámica del sistema internacional y del ámbito interno?

El camino recorrido

Establecimos una serie de criterios que conformaron lo que denominamos enfoque situado en Relaciones Internacionales, síntesis de aportes procedentes del pensamiento situado, la fenomenología y la historia. Desde esta perspectiva, que retoma las contribuciones de la Dra. Seitz en las Relaciones Internacionales como disciplina, definimos un camino a seguir. Nos propusimos analizar la política exterior de Argentina en la FAO sobre biocombustibles durante 2004-2008. En función de esto, trazamos tres objetivos específicos: a) describir la posición de Argentina en la Conferencia de Alto Nivel de la FAO; b) caracterizar a la FAO y al sistema internacional como parte de su faz externa; y c) describir los aspectos agropecuarios y en biocombustibles de su faz interna. Para el abordaje de cada uno de ellos, especificamos qué aspectos serían descriptos en profundidad.

También definimos el significado de una serie de conceptos. Los “acontecimientos”, materia prima de observación, se refieren a todo hecho situado en tiempo y espacio, los cuales tratamos de comprenderlos como parte de un conjunto que le otorga sentido. Cuando nos referimos a “política exterior”, aludimos a una forma de representación que un Estado adopta como unidad política en el sistema internacional. También, definimos el significado del concepto de “sistema internacional” como la interacción entre dos o más políticas, pudiendo estar mediada por relaciones de cooperación y/o conflicto. Dicha interacción es una expresión de relaciones de poder, que expresan una dimensión vertical y horizontal entre los Estados centrales y los periféricos. Como parte de este conjunto de instrumentos, nos queda introducir un concepto más: el de “biocombustibles”; lo definimos como una denominación genérica para aquellos combustibles líquidos producidos a partir de biomasa agrícola. Cuando nos referimos al biodiésel, nombramos al combustible producido a partir de aceites vegetales o grasas animales. Y el etanol, también lo consideramos como parte del género de los biocombustibles pero en este caso como un tipo de combustible producido a partir del maíz, caña de azúcar, remolacha, yuca y patata.

Conclusiones

Comenzamos por las negociaciones de la Conferencia de Alto Nivel de la FAO, que tuvieron lugar en junio de 2008 en la ciudad de Roma. Pusimos nuestro énfasis aquí porque sintetiza y revela las presiones que la política exterior de Argentina tuvo tanto de su faz interna como externa. La posición de Ar-

gentina en la FAO sobre biocombustibles constituyó una forma de expresión de su política exterior. Pudimos constatar que en dicho evento multilateral denunció a los factores que limitaban el accionar de política exterior de Estados como Argentina y propuso una salida de autoafirmación, fundada en una visión agro-industrial exportadora.

Para su comprensión integral, incursionamos primeramente sobre la *faz externa* de la política exterior argentina y nos ocupamos de los *biocombustibles* como dimensión del sistema internacional. Advertimos como un factor clave, la relevancia de la alianza en 2007 entre Estados Unidos y Brasil, los mayores productores del mundo de etanol, el primero a partir de maíz y el segundo, de azúcar. Esta alianza se proyectaba a organismos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Latinoamericanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Estas relaciones fueron importantes para esta alianza porque les proveía de tres cosas: el otorgamiento de préstamos; un marco institucional para realizar justificaciones técnicas de proyectos para impulsar la producción de biocombustibles; y la posibilidad de influir en distintas instancias de integración regional como en el caso del Consejo Agropecuario del Sur y el Grupo de Trabajo sobre Agroenergía de la Red de Políticas Agropecuarias.

Fue particularmente interesante observar que estos intereses se expresaron también en el marco de la Comisión Interamericana de Etanol. Esta organización estaba compuesta por representantes del sector privado de Estados Unidos y Brasil, con influencia del sector público de sus países. En términos políticos, le permitió a Brasil generar un canal para reclamar ante Estados Unidos por la política proteccionista que estaban llevando en materia de etanol.

A nivel regional, se conformó el Grupo Ad Hoc en Biocombustibles del MERCOSUR. Después de examinar sus actividades, nuestro balance fue que no se lograron avances significativos cuando lo más importante es que constituyó una verdadera oportunidad para planificar regionalmente un esquema de desarrollo, que no solo privilegiara un esquema exportador. Una cuestión que advertimos como importante es la existencia de actores privados que representaron sus intereses regionalmente como la Cámara Argentina de Energías Renovables de Argentina y la Unión de la Industria de Caña de Azúcar de Brasil.

La dimensión en biocombustibles del sistema internacional no puede com-

prenderse si no se incluye el medioambiente. Uno de los aspectos centrales que deben considerarse para la comprensión de su dinámica es la existencia de tendencias en confrontación, que perduraron en el tiempo. Nos referimos a que mientras que la cuestión ambiental iba tomando una mayor relevancia en los temas de agenda de Naciones Unidas, las negociaciones climáticas tuvieron oposiciones de países con grandes volúmenes de emisión como Estados Unidos, que retrasaron la vigencia del Protocolo de Kyoto por no querer obligarse a reducir sus niveles de emisión de gases de efecto invernadero.

La faz externa de nuestro objeto de estudio también requiere dar cuenta de una dimensión alimentaria, involucrada en la producción de biocombustibles, particularmente en aquellos que utilizan materias primas comestibles. Una de las cuestiones resaltadas fue que lo que hoy se instala como el concepto de seguridad alimentaria, de carácter no vinculante para los Estados, se remite a 1974, cuando se instaló este concepto. Anteriormente, se hacía referencia a la cuestión de los alimentos como un derecho a la alimentación, que se remonta a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

El paso siguiente fue focalizarnos sobre una descripción en profundidad de la FAO, en tanto actor del sistema internacional y lugar de negociaciones multilaterales. Esto nos permitió dar cuenta que el “Talón de Aquiles” del organismo era financiamiento. Esta revelaba que las contribuciones voluntarias - también conocidas como fondos financieros - no solo no generaban obligaciones sino que ampliaban el número de actores donantes. La cuestión política en todo esto estaba en que el ensanchamiento de sus aportes les daba un mayor margen para participar de decisiones multilaterales. Esto institucionalizaba una situación de desigualdad entre sus miembros. Al colocar en una posición predominante a quienes disponían de capital, quedaban habilitados a tomar decisiones hacia dónde, cuándo y qué hacer con esos fondos. Las agendas, predominantemente, se armaban con las prioridades de los donantes.

Lo interesante fue darnos cuenta que todo esto estaba avalado institucionalmente. No había mecanismos de sanción para incrementar el pago de deudas por cuotas de membresía; se podía aportar a fondos fiduciarios aún teniendo cuotas impagas de membresía; no había mecanismos de control y tampoco se centralizaban las negociaciones para la recepción de este tipo de fondos. Por último, las reformas de este esquema de financiamiento no lograban instalarse en las discusiones de la Conferencia del organismo, quedaban bloqueadas por los intereses en juego en el ámbito del Consejo, una instancia

anterior de discusión multilateral. Esta dinámica financiera del organismo se proyectó al área de los biocombustibles. Lo que vimos claramente es que representó una proyección de los intereses del donante, principalmente de Alemania, el mayor productor de biodiésel en Europa, que desarrolló proyectos en el ámbito de este organismo.

También nos abocamos a una descripción de su *faz interna*. Observamos que como Argentina producía biocombustibles a partir de aceite de soja, reconocimos que había algunas características que hicieron posible la adopción de un perfil exportador. Estos factores fueron: una forma predominante de producción agrícola a grandes escalas destinado al mercado internacional; inversiones extrasectoriales como el caso de los “pools de siembra”; exportaciones basadas en una amplia dotación de recursos naturales (suelo, agua y energía); la implementación de un paquete tecnológico en semillas modificadas genéticamente, a lo que había que sumarle también la utilización de semillas de siembra directa y el uso de agroquímicos.

No podemos soslayar que el incremento del nivel de productividad tenía costos. A nivel social, los perjudicados fueron los campesinos dedicados a la agricultura familiar, que no respondían a los parámetros productivistas, que imperaban en las inversiones del sector. También hay que tener en cuenta que el proceso de expansión de las fronteras agropecuarias vía deforestación y la adopción de un perfil monocultivista, no solamente trajo consecuencias sociales como lo mencionamos sino que afectó la biodiversidad mediante la pérdida de especies, así como también la fertilidad del suelo. Por último, no podemos dejar de lado las consecuencias y los riesgos del uso del glifosato trabajo tanto sobre los recursos hídricos como en determinadas poblaciones.

Otra dimensión que exploramos de su *faz interna* fue la de los *biocombustibles*. Uno de los aspectos que nos interesó explorar fue saber a quiénes representó el estado argentino con sus decisiones. En un principio, dimos cuenta del apoyo que se estaba dando a las producciones de pequeña escala, generalmente asociadas al autoconsumo. A medida que nos acercamos a la sanción de la ley y más precisamente a su reglamentación en 2007, esto se fue desdibujando y fue tomando más protagonismo el promover sus exportaciones. Se pasó de apoyar a los foros de biodiésel, en el que participaban actores locales, a los eventos internacionales que manifestaron intereses extranjeros.

También nos interesó reconocer los intereses en juego, que también for-

maban parte de esta faz interna en la que profundizamos. Es por ello que nos centramos en la pugna de intereses sobre el perfil de la ley de biocombustibles. A través de un análisis de actores involucrados, distinguimos un proyecto cuyos impulsores eran partidarios de una producción a gran escala; y otro, en el que promovían las pequeñas escalas y priorizaban el desarrollo regional antes que las ganancias que la exportación podría generar. La sanción de una ley como la de los biocombustibles permite observar la inexistencia de una política intersectorial a largo plazo. De hecho, el perfil que se dio a esta política presenta una fuerte desconexión con políticas ambientales y en energías renovables.

Un aspecto que también generó conflicto de intereses fue las características fiscales e impositivas de la ley de biocombustibles. De acuerdo al marco legal resultante que restringió esos beneficios, la Secretaría de Agricultura no logró lo que buscaba: impulsar la generalización de estos beneficios. Justamente, como su asignación quedaba en manos de la Secretaría de Energía, se generó un conflicto de interés con representantes del sector privado que buscaban ampliarlo.

Un elemento importante a considerar fue el reconocimiento de actores que ejercieron presión para que el proyecto de biocombustibles se sancione. Nos referimos a la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno (AABH) cuyos integrantes tuvieron un rol significativo en su proceso de sanción. Su Presidente era Héctor Huergo quien a su vez era Director del Suplemento Rural de Clarín; y Claudio Molina, su Director Ejecutivo. Su accionar en tanto actor se proyectaba en dos áreas: en los medios de comunicación a nivel nacional y en el ámbito legislativo, influyendo para la sanción de una ley de biocombustibles. También, reconocimos la relevancia de la Secretaría de Agricultura. A través del Programa Nacional de Biocombustibles, presionó a nivel legislativo. Esta estrategia que desarrollaron fue complementada con una serie de acciones comerciales que promovieron: la búsqueda de inversores externos y la promoción de exportaciones de biocombustibles producidos en el país.

Por último, examinamos las visiones del INTA e INTA sobre los biocombustibles. Ésto nos permitió dar cuenta de las pujas internas sobre el camino a seguir. El INTI, a través de su Presidente Enrique Martínez, tomó una posición crítica frente a los biocombustibles desde la realidad argentina. Lo que ponía en cuestión era su balance energético por sus características de producción dentro el país, a lo que le sumaba sus efectos negativos sobre el precio de los alimentos y entendía que con su promoción se legitimaba un orden energético

concentrado en manos de grandes empresas. En su reemplazo, su propuesta promovía una forma de desarrollo descentralizado tanto de la producción como del consumo de energías renovables.

La perspectiva que tenía el INTA era distinta. Su posicionamiento buscó promover la producción de biocombustibles tanto de biodiesel como etanol. De hecho, buscaron diversificar las opciones de materia prima. A través de la creación del Programa Nacional de Bioenergía, unidad encargada de este asunto, no solo buscaban instalar a la biomasa agrícola como materia prima para producir energía sino que también consideraban a la biomasa forestal dentro del menú de opciones de materia prima para producir biocombustibles. A diferencia del INTI, el INTA asumía que la producción de biocombustibles no era incompatible con la producción de alimentos, en el caso de Argentina. De hecho, iban más lejos; buscaban insertar el desarrollo de los biocombustibles como parte de un proyecto de país.

Todo este conjunto variado de observaciones estuvieron orientadas a sostener la siguiente hipótesis: *la política exterior argentina en la FAO sobre biocombustibles durante 2004-2008 fue una respuesta a su faz externa que abrió y restringió sus opciones; y a su faz interna, que proyectó sus intereses sectoriales y dilemas ambientales.*

Aportes conceptuales y nuevas preguntas

Las exhaustivas descripciones realizadas nos permitieron construir empíricamente los siguientes conceptos, que abrieron nuevos caminos para seguir trabajando a futuro. El primero de ellos fue el de “política exterior en situación”, que se refiere a una forma de representación que un Estado adopta como unidad política en el sistema internacional. Se ubica en un contexto de relaciones de poder en el que se inserta y regula su existencia. Para su abordaje requiere considerarse los siguientes factores: a) una interrelación entre una faz interna y una faz externa; b) un presente en el que confluye un pasado que opera y un futuro que se proyecta; c) distintas áreas temáticas vinculadas; y d) relaciones de cooperación y de conflicto entre actores.

Las observaciones resultantes podrían clasificarse en lo que proponemos como “continuo fenomenológico situado-funcional”. En uno de los extremos, la política exterior es *situada* cuando responde a un proyecto de país que tiene como propósito replantear la desigualdad existente en su territorio. En el otro

lado, llamamos política exterior *funcional* a aquella que reproduce un orden interno de desigualdad estructural.

Hasta aquí tenemos los dos extremos pero nos faltaría abordar las distintas posibilidades que median entre ellos. Las posibilidades de cambio o lo que llamamos gérmenes de una “posible transformación de la realidad” pueden ubicarse en cualquier parte del continuo; las denominamos “opciones de futuro en política exterior”. Su aspiración de cambiar a una determinada realidad se ve reflejada al no encajar en las regularidades empíricas planteadas. En nuestro caso, planteamos al desarrollo descentralizado de biocombustibles como una opción de futuro en política exterior.