



Michele Dolcetti

Documento de Trabajo Nº 24
La panacea agroenergética de Brasil.
Promoción de agrocombustibles y
Cooperación Sur-Sur

Madrid, junio 2013

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Dirigida por José Ángel Sotillo Lorenzo y Tahina Ojeda Medina.

Equipo de publicaciones del IUDC-UCM: David Álvarez Rivas, Jorge García Burgos, José Ángel Sotillo Lorenzo, Leticia Bendelac Gordon, Rocío López Ruíz y Tahina Ojeda Medina.

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

ISSN: 2253-8542

Michele Dolcetti: “La panacea agroenergética de Brasil. Promoción de agrocombustibles y Cooperación Sur-Sur”¹.

1 Reelaboración actualizada de la monografía de graduación presentada en Brasilia, en julio de 2012: “A panacea agroenergética do Brasil. Estudo exploratório da promoção dos agrocombustíveis mediante Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento” Monografia de Graduação. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília: 2012. pp 93. Bajo orientación de Cristina Yumie Aoki Inoue, aprobada por el jurado compuesto por: Cristina Yumie Aoki Inoue, Iara Costa Leite y Pio Penna Filho.

RESUMEN

En esta investigación se describe el proceso de expansión global del sector agrocombustible y las críticas fundamentales sobre sus impactos: ambientales, en la soberanía alimentaria, en la soberanía sobre la tierra. Considerando la consolidación exitosa del sector brasileño en sus fases fundamentales desde 1975 hasta hoy en día, el autor identifica las bases materiales y simbólicas que permitieron inaugurar un proceso de promoción de los agrocombustibles en los socios en desarrollo de Brasil, mediante la conjunción entre las acciones del Estado (diplomacia comercial y Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo) y las actividades del sector privado (Inversiones Extranjeras Directas e internacionalización de las empresas multinacionales brasileñas). Aplicando una definición amplia de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, que permita contemplar su naturaleza retórica y discutir sus elementos de horizontalidad y el interés nacional, son observados tres casos prácticos en Angola, Etiopía y Mozambique, y son estudiadas las principales críticas a esta dinámica.

Palabras clave: Brasil; Agrocombustibles; Seguridad Alimentaria; Land Grabbing; Cooperación Sur-Sur

ABSTRACT

In this paper we describe the global expansion of the agrofuels' sector and the main criticisms about its impacts: on the environment, on food sovereignty, on land sovereignty. Considering the successful consolidation of Brazilian sector in its main phases since 1975 until 2011, the author identifies the substantial and symbolic basis which allowed to inaugurate a process whereby Brazil promotes agrofuels among its developing partners, through the combination of public politics (commercial diplomacy and South-South Cooperation) and the activities of the private sector (Foreign Direct Investments and internationalization of the Brazilian multinational enterprises). Through the use of a broad definition of South-South Cooperation, which allow us to consider its rhetorical nature and to discuss about its characteristics of horizontality and our understanding of the national interest, we observe three cases in Angola, Mozambique and Ethiopia, and we take into account the main criticisms of this dynamic.

Keywords: Brazil; Agrofuels; Food Sovereignty; Land Grabbing; South-South Cooperation

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| Agrocombustibles en el mundo: auge y crisis de la panacea del desarrollo sostenible..... | 5 |
| Una opción para el desarrollo sostenible. Conformando el consenso en la agenda internacional | 5 |
| ¿Agrocombustibles en crisis? (2007-2008) Tres grandes críticas al consenso internacional | 11 |
| Agrocombustibles en Brasil: la emancipación de un país emergente..... | 23 |
| Diplomacia del Etanol y Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo de Brasil: actores, relaciones e intereses en Angola, Etiopia y Mozambique | 41 |
| Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo con socios africanos | 49 |
| Conclusiones | 65 |
| Bibliografía | 76 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS:

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Producción de biocombustibles en el mundo en 2008 (toneladas)..... | 9 |
| Gráfico 1: Evolución de los precios mundiales de alimentos (Marzo 2005-2011)..... | 12 |
| Gráfico 2: Evolución de los precios de productos energéticos y alimentarios (2000-2009)..... | 12 |
| Gráfico 3: Modelo de <i>near-Perfect Storm</i> | 14 |
| Gráfico 4: Área cultivada y producción de caña de azúcar en Brasil (1950-2008)..... | 24 |
| Gráfico 5: Área cultivada y producción de soja en Brasil (1950-2007) | 25 |

Abreviaturas y acrónimos:

| | |
|---------|--|
| ABC | Agência Brasileira de Cooperação (Brasil) |
| ANIP | Agência Nacional para o Investimento Privado (Angola) |
| ANP | Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Agrocombustíveis (Brasil) |
| AOD | Ayuda Oficial para el Desarrollo |
| ASA | Cúpula América do Sul-África |
| BAI | Banco Africano de Investimentos |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) |
| BRIC | Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China |
| CEIB | Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (Brasil) |
| CEPAGRI | Centro de Promoção da Agricultura em Moçambique |
| CNI | Confederação Nacional de Indústria (Brasil) |
| CNP | Conselho Nacional do Petróleo (Brasil) |
| CPLP | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| ECOSOC | Comunidade dos Países de Língua Portuguesa |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasil) |
| FAO | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Brasil) |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industriais (Brasil) |
| IPVA | Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (Brasil) |
| MAPESS | Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social (Angola) |
| MCC | Millennium Change Corporation (EUA) |
| MDE | Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil) |
| MDL | Mecanismo de Desarrollo Limpio |
| MRE | Ministério das Relações Exteriores (Brasil) |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo |
| OVEG | Programa de Óleos Vegetais (Brasil) |
| PAC | Polo Agro-Industrial de Capanda (Angola) |

| | |
|---------|--|
| PANPP | Asociación Pan Africana de Productores No Petroleros |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PNPB | Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (Brasil) |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Brasil) |
| RCE | Reducción Certificada de Emisiones |
| SAIN-MF | Secretaria de Assuntos Internacionais – Ministério da Fazenda (Brasil) |
| SBCE | Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil) |
| UNICA | União da Indústria de Cana-de-açúcar (Brasil) |
| USAid | Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (EEUU) |

Introducción y estructura del trabajo:

La producción de combustibles alternativos, elaborados con insumos agrícolas, vivió un proceso de expansión extraordinario durante las últimas décadas, y Brasil asumió un papel fundamental en este proceso, ofreciendo un ejemplo y proporcionando el apoyo necesario para que los agrocombustibles llegasen a constituir una opción viable para implementar valores e ideas inseridos en el concepto de desarrollo sostenible. Entretanto, la literatura brasileña está dividida a la hora de evaluar el potencial real de esta opción para el desarrollo, y pocos autores se dedicaron al estudio de las actividades de Brasil finalizadas a promover los agrocombustibles en el mundo. Esto se debe, en cierto modo, a la novedad de la dinámica, pero también a que la academia brasileña por un lado, tiende a reproducir de manera entusiasta los discursos retóricos del ejecutivo; y, por otro, cuenta con contribuciones de la sociedad civil extremadamente críticas y pocos constructivas.

En este trabajo no tenemos la presunción de ofrecer un análisis exhaustivo de la cuestión, pero sí de problematizar los procesos fundamentales involucrados, mediante la reseña y discusión de la literatura disponible. El objetivo es analizar el papel de Brasil en la promoción de los agrocombustibles con sus socios internacionales en desarrollo, mediante la conjunción entre acciones del Estado (diplomacia comercial y Cooperación Sur-Sur) con las actividades del sector privado (Inversiones Extranjeras Directas e Internacionalización de las empresas multinacionales brasileñas). Para ello, dividimos el análisis en tres grandes bloques que consisten en: un primero, la observación de la expansión de la producción de agrocombustibles en la escala global, sus motivaciones y principales críticas; un segundo, la descripción de las diversas fases de desarrollo del sector en el ámbito nacional de Brasil, y su estado actual; y un tercero, la identificación de las relaciones entre actividades de Estado y actividades de grandes empresas brasileñas en la promoción del sector en socios africanos, con especial atención en tres casos concretos: Angola, Etiopía y Mozambique.

En el primer capítulo, se observa el proceso de formación de consenso en la comunidad internacional sobre el potencial de la opción agroenergética para que los Estados afrontasen tres grandes áreas de preocupación: 1) el desafío del medio ambiente y del calentamiento global; 2) la dependencia energética de pocos países exportadores de combustibles fósiles; 3) la desigualdad y la pobreza mundiales. Estas tres grandes motivaciones, conformadas en una urgencia geopolítica

para los Estados, propiciaron la implementación de diversos tipos de incentivos al sector, cuya expansión es descrita en términos globales.

Sin embargo, el consenso sobre su potencial quebró durante los años 2007-2009, con la consolidación de tres grandes críticas. Una primera, con relación a la seguridad alimentaria, evidenció las relaciones entre el aumento de la producción de agrocombustibles y la crisis alimentaria global que amenazó la supervivencia de muchas comunidades en riesgo. En nuestro trabajo, se cita el modelo de análisis de *near-Perfect Storm* para identificar las relaciones de causalidad existentes, y para después enumerar las posibles soluciones para reducir la interdependencia de la economía energética y de la producción de alimentos para el consumo humano.

Una segunda cuestión tiene a ver con el acceso a la tierra. Se introducen perspectivas de la literatura crítica que analizaron el fenómeno del *land grabbing* evidenciando como, desde 2007, grandes flujos de operaciones de adquisición de tierra por parte de actores internacionales, provenientes o incentivados por las potencias mundiales, redujeron la soberanía sobre la tierra y las posibilidades de vida de muchas poblaciones agrícolas que vivían en régimen de propiedad colectiva de los factores de producción, en países con estructuras políticas particularmente débiles. Finalmente, se introduce la crítica sobre el medio ambiente, evidenciando como el potencial de reducción de gases de efecto invernadero por parte de los agrocombustibles sea enormemente limitada a las condiciones económicas de rentabilidad.

Dando continuación al estudio, en el segundo capítulo introducimos en este contexto la posición de Brasil, con especial atención por la producción de bioetanol y biodiesel. Evaluamos la expansión del sector en perspectiva histórica, mediante la división en cuatro fases analíticas, para finalmente describir su estado actual, que lo confirmó entre los principales productores mundiales de agrocombustibles; detentor del conocimiento, de la tecnología y del capital simbólico necesarios para exportar experiencias de desarrollo a otros países. Aquí también destacamos los elementos de crítica, con referencia a los tres ámbitos anteriormente citados: desarrollo económico y social; medio ambiente; soberanía alimentaria y sobre la tierra.

De esta manera, podremos entender con qué bases materiales y simbólicas el ejecutivo brasileño construyó un proyecto de inserción internacional basado en los principios del Desarrollo Sostenible y vehiculado por modalidades de diplomacia comercial y de la Cooperación Sur-Sur.

Reconociendo la matriz retórica de estos conceptos, y queriendo ir más allá de su contraposición política a las dinámicas jerarquizadas de la sociedad internacional, en el tercer capítulo buscamos una definición amplia de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, que nos permita problematizar su alto nivel de pragmatismo y los múltiples lazos de relaciones e intereses involucrados. Con relación a esto, se introduce la compleja estructura organizacional e informacional de Cooperación para el Desarrollo de Brasil, para después problematizar el papel de las empresas privadas en canalizar los proyectos implementados. En este contexto, es central la discusión en torno al concepto de interés nacional, por el cual adoptamos una perspectiva amplia criticando las aportaciones realistas.

Intentamos definir el debate entre enfoques que identifican en los actores privados posibles socios del desarrollo y otros que, con más recelo, ven en estos procesos un mecanismo oculto para enmascarar intereses comerciales y procesos de diplomacia comercial guiados únicamente por la búsqueda de la maximización del lucro; tratándose, en nuestra hipótesis, de mecanismos frecuentes en los programas de promoción de la opción agroenergética en los socios en desarrollo de Brasil.

Para ejemplificar estas afirmaciones, se aportan tres casos prácticos en contexto africano: en Angola, en Etiopia y en Mozambique. Recordando que se trata de estudios exploratorios, en los que intentamos observar cómo, en tales casos, confluyen ciertas finalidades políticas de desarrollo con los objetivos de proyección internacional de Brasil y los intereses de grandes multinacionales brasileñas detentoras de la capacidad técnica y financiera necesaria. Con variaciones entre los diversos casos, el sector privado puede contar con el apoyo de la diplomacia comercial del Estado o con la oportunidad de implementar grandes proyectos de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, participando en Asociaciones Público-Privadas, para ampliar su grado de internacionalización y presencia en el territorio de los socios africanos de Brasil.

Finalmente, se plantean unas conclusiones generales, subrayando la necesidad de seguir analizando las experiencias brasileñas de Cooperación Sur-Sur, mediante enfoques teóricos más amplios, que nos permitan ir más allá de la reproducción acrítica de la retórica del ejecutivo, y una atención mayor por los estudios de casos que nos permitan apreciar en detalle algunas dinámicas del nivel micro del análisis, problematizando los conceptos de Cooperación Sur-Sur, horizontalidad e interés nacional. Todo ello, para evidenciar la naturaleza política de estas dinámicas; la multiplicidad de actores e intereses envueltos y, en última instancia, la conformación de nuevos

lazos de poder entre Brasil y sus socios en desarrollo. Los cuales, si no reconocidos, podrían impedir críticas necesarias a los “modelos” de desarrollo que, en la práctica, son promovidos por los actores de la Cooperación Sur-Sur.

Agrocombustibles en el mundo: auge y crisis de la panacea del desarrollo sostenible.

“Biofuels could be the next revolution. Based on maize, sugar, cassava, oil palm, and other crops, biofuels offer potentially major new markets to agricultural producers.”

The World Bank, *World Development Report 2008. Agriculture For Development*

Una opción para el desarrollo sostenible. Conformando el consenso en la agenda internacional

En este capítulo, será nuestro primer objetivo reconstruir el marco general en el que se desarrolló la construcción de consenso sobre los beneficios de la expansión de la producción de agrocombustibles como respuesta eficaz para afrontar muchos de los desafíos contemporáneos de la sociedad internacional. Con ello, apoyándonos en las observaciones que hicieron Herreros y Pena en el contexto latinoamericano², queremos demostrar que los incentivos gubernamentales a la expansión del sector encontraron legitimación en la convicción de que éstos se configuraban como respuesta a tres motivos de inseguridad para el Estado actual: 1) el calentamiento global y el impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente; 2) la dependencia energética de los países exportadores de petróleo; 3) el aumento de la desigualdad global y la permanencia de amplios márgenes de pobreza mundial.

Calentamiento global e impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente

Las actividades de cooperación internacional sobre el medio ambiente fueron aumentando durante las últimas décadas, conforme se asentaba el consenso sobre el tamaño del problema y las posibles repercusiones sobre la seguridad internacional y sobre el bienestar de las comunidades humanas. En el nivel de la gobernanza global, baste con citar la inauguración del proceso de cooperación establecido por los ciclos de Conferencias de las Naciones Unidas que pusieron en relación temáticas del desarrollo y preocupaciones ambientales: desde la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de Estocolmo 1972, pasando por la Conferencia sobre Medio Ambiente

2 HERREROS, Mário Amin Garcia, y PENA, Heriberto Wagner Amanajás, (2011, diciembre): “Biocombustíveis e comércio internacional: oportunidades e desafios para América Latina e Caribe”. TURyDES, Vol.4, n.11

y Desarrollo de Rio de Janeiro 1992, hasta llegar a las más problemáticas Conferencias sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2001 y de Rio de Janeiro 2012.

Dentro de este contexto, y de la preocupación de los países por el impacto de las actividades productivas y de la industrialización sobre el medio ambiente, se produjo la formación de un consenso sobre las posibles políticas dirigidas a la reducción de las emisiones de CO₂ de la industria y del transporte, y a la búsqueda de fuentes energéticas alternativas; entre las cuales destacamos aquí el papel de los biocombustibles: productos elaborados a partir de fuentes renovables que tendrían el potencial de sustituir las fuentes fósiles, cuya disponibilidad en el futuro es puesta en duda.

Dependencia energética de los países exportadores de petróleo

Además de la perspectiva de agotamiento de los combustibles fósiles, y de la preocupación ambiental de la comunidad internacional, tenemos que destacar otro motor que motivó la búsqueda de fuentes alternativas para el funcionamiento de la industria y del transporte de los Estados: la evidencia de que la mayoría de los Estados desarrollados y emergentes dependían, en su aprovisionamiento de energía, de un grupo circunscrito de productores y exportadores de petróleo, los cuales tenían la capacidad de desestabilizar los mercados y provocar el caos en la economía mundial, debido a motivaciones políticas o para asegurarse más beneficios económicos. Las crisis energéticas de 1973 y de 1979 son los ejemplos más citados para ejemplificar los posibles riesgos de abastecimiento originados en conflictos políticos internacionales.

Finalmente, la perspectiva de agotamiento de las reservas y el aumento de la volatilidad de los precios del petróleo, se conforman como motivaciones suficientes para incentivar a los Estados a la búsqueda de fuentes alternativas y a la diferenciación de los proveedores, para asegurarse el abastecimiento³.

Aumento de la desigualdad global y permanencia de amplios márgenes de pobreza

Finalmente, otro potencial de los agrocombustibles como motor de cambio internacional se reconoció en la posibilidad de que la implantación de grandes extensiones de cultivos de insumos

3 HERREROS, Mário Amin Garcia, e PENA, Heriberto Wagner Amanajás, (2011, diciembre): *Ídem*.

agrícolas para la producción de combustible pudiese originar el desarrollo rural. Una vez que la producción de agrocombustibles llegase a ser competitiva con la elaboración de combustibles fósiles, los países en desarrollo, en los cuales se darían las condiciones climáticas mejores para el cultivo de cereales y otros insumos alternativo, podrían tener la oportunidad de generar empleos directos e indirectos, mediante la sustitución de la agricultura familiar por modelos extensivos parcialmente industrializados y con alto rendimiento, diversificando los destinos de los cultivos para que, finalmente, debido al aumento de los precios de los productos agrícolas, los agricultores se beneficiasen de mayores rentas.

Las tres áreas de inseguridad que acabamos de esbozar, demostraron importantes puntos de coincidencia y se cruzaron en una posible respuesta: la introducción de formas alternativas de crecimiento y de producción de energía mediante los agrocombustibles (entendidos como fuente de ganancias) para todos los países; importadores y exportadores de materias primas. Motivaciones ambientales, energéticas y geoestratégicas coincidieron para construir consenso sobre una “posible próxima revolución”⁴, sustentada en el desarrollo de los que llegaron a ser denominados “la versión verde” de los países de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP)⁵.

A continuación, identificaremos unas de las principales iniciativas que demostraron que, en la última década, gracias a la formación de consenso sobre el potencial de los agrocombustibles para resolver los problemas anteriormente citados, asistimos al auge de la producción y de los incentivos al cultivo de insumos alimentarios para la producción de energía.

De todos modos, antes consideramos necesario elaborar algunas precisiones terminológicas sobre los conceptos de biocombustibles y agrocombustibles, para evitar las confusiones que en la literatura son bastante frecuentes.

4 THE WORLD BANK, (2008): *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. WB, Washington DC, p.61.

5 WADE, Abdoulaye, (2006) “Africa over a barrel”. The Washington Post, Saturday, October 28, 2006.

Precisiones terminológicas: Agrocombustibles y Biocombustibles de primera, segunda y tercera generación

En la literatura encontramos cierta confusión terminológica y una tendencia a la generalización entre los conceptos de biocombustibles y de agrocombustibles. Como podemos entender, el término más preciso a la hora de hablar de todos los combustibles producidos mediante la elaboración de fuentes biológicas es biocombustibles. Entre estos, podemos distinguir los biocombustibles de primera generación, producidos mediante la elaboración de insumos vegetales provenientes de cultivos agrícolas (por ejemplo, el bioetanol con caña de azúcar); los biocombustibles de segunda generación, obtenidos con productos agrícolas no comestibles (materiales linocelulósicos por ejemplo); los biocombustibles de tercera generación, producidos mediante elaboración de subproductos de la agricultura y de la industria alimenticia, madera, estiércol, etc.

El término agrocombustible asumió las connotaciones de una definición política, adoptada por la literatura crítica en relación a la teoría de la Agricultura para los Combustibles⁶, que encuentra motivación en la voluntad de subrayar el hecho de que los biocombustibles de primera y segunda generación, compitiendo directamente con la producción de alimentos por los factores productivos y por los mercados, tienen consecuencias importantes en la estabilidad de la economía alimentaria y en el bienestar de las comunidades humanas (acceso a los recursos, soberanía alimentaria y reordenación de las estructuras productivas)⁷.

Dicho esto, reconocemos que la investigación científica y, sobre todo, la implantación de cultivos basados en tecnologías más recientes que utilizan insumos no alimentarios para la producción de combustibles, no encontró aún una expansión real relevante (debido principalmente a los más altos costos de implementación y a los menores beneficios de corto plazo en comparación con las tecnologías existentes). Nuestro trabajo de investigación se centrará en el análisis de los impactos y en la distribución de los agrocombustibles, o biocombustibles de primera y segunda generación más problemáticos para la estabilidad de las comunidades humanas y más difundido en producción industrial en el mundo.

6 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, (2007, July): *Agrofuels in Africa – the impacts on land, food and forests*

7 REDESMA, (2008, Julio): "Biocombustibles". Revista Virtual Redesma, Vol.2 (2)

Respuestas de Estado y de cooperación internacional; conformando consenso sobre la panacea agroenergética

En los últimos años asistimos a una expansión inédita de la producción de agrocombustibles y de las inversiones en el sector por parte de los Estados desarrollados y emergentes. Siendo un proceso con perspectivas de mantenerse estable en los próximos años. El auge de los agrocombustibles queda representado por los datos que exponemos a continuación. En 2008, la producción mundial de biocombustibles llegó a la cantidad de 70,6 millones de toneladas, casi toda utilizada para el sector de los transportes, y producida principalmente por los Estados Unidos de América, por Brasil y por los países de la Unión Europea⁸.

Para dar una idea del ritmo de crecimiento de la producción, baste con citar que, para el bioetanol, este aumentó y llegó a 52 billones de litros en 2007 (tres veces más de que en 2000), y para el biodiesel, 10 billones de litros (más de diez veces la producción de 2000)⁹.

La producción sigue siendo destinada principalmente al consumo interno, asociada a la imposición de restricciones relevantes a las importaciones. No obstante, y debido también a los esfuerzos de *commoditización* por parte de los grandes productores mundiales, son registradas mayores tendencias de entrada de los agrocombustibles en el mercado internacional.

Tabla 1 Producción de biocombustibles en el mundo en 2008 (toneladas)

| | UE-27 | EEUU | Brasil | China | Argentina | Mundo |
|----------------------|--------|--------|--------|-------|-----------|--------|
| Producción | 13.328 | 30.665 | 21.376 | 2.050 | 743 | 70.631 |
| Importaciones | 3.560 | 2.638 | 0 | 0 | 0 | 6.664 |
| Exportaciones | 1.390 | 2.258 | 4.078 | 0 | 725 | -8.772 |
| Consumo final | 13.111 | 30.553 | 18.087 | 2.050 | 18 | 66.681 |

Fuente: INFA 2010, IT

Este auge en la producción de biocombustibles se debe principalmente a dos tipos de factores. En primer lugar, el aumento exponencial de los precios del petróleo en el mercado mundial que hizo que la producción de biocombustibles llegara a ser económicamente eficiente, una vez

⁸ INFA 2010.

⁹ FAO, (2008): *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*. FAO, Rome

superada la frontera o margen de beneficios (determinada en comparación entre los precios de la gasolina y los costos de la producción de combustibles alternativos)¹⁰. En segundo lugar, las ayudas de los Estados al sector en la forma de limitaciones a las importaciones, financiación directa a la producción industrial y exenciones fiscales; y políticas nacionales que obligan a la utilización de determinados porcentajes de agrocombustibles en mezcla con la gasolina para el transporte privado.

Hacemos aquí algunas referencias a la experiencia europea, que representó un incentivo relevante a la expansión del sector; pero también ejemplos de países emergentes que reconocen el potencial de desarrollo del área y que aspiran a aprovechar la expansión del sector para transformarse en exportadores de energía y aumentar su *status* internacional, junto con el bienestar de sus poblaciones.

En el caso europeo, identificamos la decisión de la Comisión Europea de 2007 de imponer la meta de sustitución del 10% de los combustibles fósiles con biocombustibles para el año 2010, junto con el objetivo de aumentar las inversiones públicas; europeas y estatales, para la investigación y la implementación de proyectos en el sector. Tal decisión, que incrementó la iniciativa anterior, tenía como finalidad la sustitución del 5,75% para 2010, con el objetivo de reducir las emisiones de CO₂ y que, según el Observatorio de las Corporaciones Europeas¹¹, fue impulsada por los grandes grupos de interés de los sectores de transporte, energético y de las infraestructuras. Demostrando que el sector transporte consume el 30% de la energía de la Unión Europea, la cual es dependiente de las importaciones del 90% de los combustibles fósiles que utiliza. El objetivo de largo plazo de llegar a una cuota verde del 15% del consumo de carburantes para el año 2017¹², se debe al reconocimiento de que el sector transporte fue responsable por el 90% del aumento de las emisiones europeas entre 1990 y 2010, y de que la dependencia de las importaciones de gas de la vecina Rusia y del petróleo de los países OPEP es un riesgo para la seguridad de la región.

En cuanto a los países en desarrollo, no es posible identificar una línea de implementación única y coherente que sea representativa de todos, sino que reconocemos la existencia de

10 PECCHIO, Franco, (2007, maggio): "Biocombustibili". *Attualità energia e ambiente*, p.92-96

11 CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, (2007): "The EU's agrofuel folly". *Agribusiness*, June 4th, 2007

12 STOLTE, Christina, (2008): "La bioenergía en la política exterior de Brasil". *Iberoamericana*, VIII, 30, p.161-166

múltiples iniciativas y proyectos paralelos, en particular, mediante los mecanismos de Asociaciones Público-Privadas.

En el contexto de las iniciativas para el desarrollo del Caribe, por ejemplo, citamos el proyecto *Bioenergy in The Carribean*, propiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), finalizado a la construcción de capacidades y conexiones mediante la Cooperación Sur-Sur, para desarrollar energías alternativas en la subregión.

En el contexto de la región africana, se puede citar el Encuentro de Ministros de Energía de los trece Estados de la Asociación Panafricana de Productores No Petroleros (PANPP, en el acrónimo inglés), que tuvo lugar en Dakar en 2006, como primera iniciativa para la conformación de consenso sobre el potencial de estos países. Los miembros de la Asociación aspirarían a llegar a ser líderes en las estrategias alternativas de producción de energía, saciando el diferencial que hasta entonces les limitó toda posibilidad de crecimiento en comparación con los vecinos petroleros. Inspirados en el ejemplo y en los pasos dados por Brasil en la década anterior, al cual dedicaremos más atención en el próximo capítulo, los participantes decidieron transformarse en la “versión verde” de los países OPEP¹³.

¿Agrocombustibles en crisis? (2007-2008) Tres grandes críticas al consenso internacional

Los acontecimientos del año 2008 presentaron desafíos y críticas sobre muchos aspectos, en contradicción con el consenso desarrollista del que hablamos anteriormente. La creencia en la sostenibilidad y en el potencial de producción de los agrocombustibles como opción para el desarrollo no discriminatoria chocó con la evidencia de que la expansión del sector estaba teniendo consecuencias críticas sobre diversos ámbitos, de los cuales destacamos tres: 1) la soberanía alimentaria, 2) el acceso a la tierra, y 3) el medio ambiente.

Agrocombustibles y soberanía alimentaria.

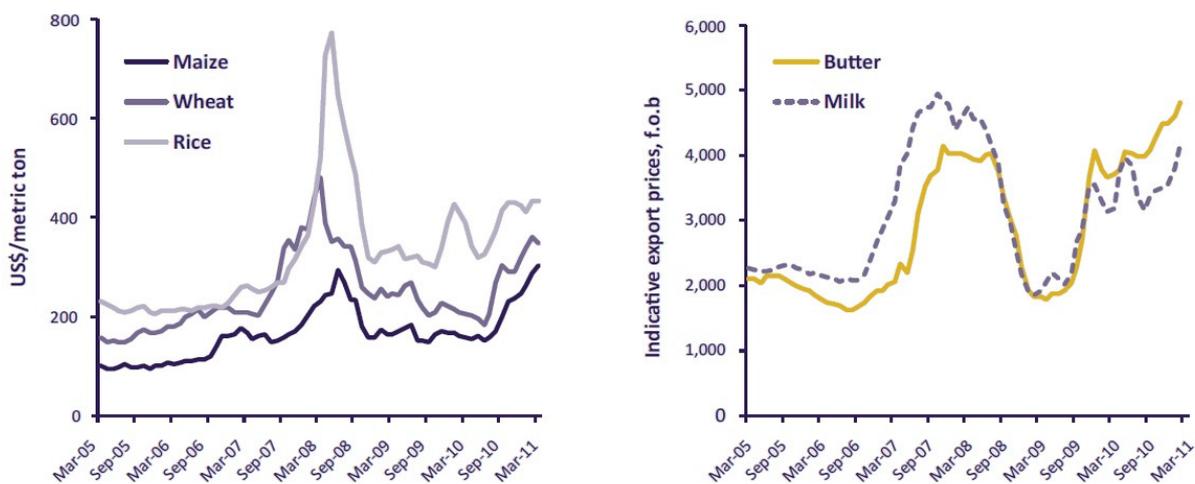
El consenso sobre el potencial de los agrocombustibles como oportunidad para aumentar los ingresos de los países en desarrollo y de las poblaciones rurales quebró durante los años 2007 y 2008, por los efectos de la denominada crisis alimentaria global. Los precios de casi todas las *commodities* agrícolas crecieron de manera exponencial. Sólo para citar un ejemplo, en 2008,

13 WADE, Abdoulaye, (2006): *Op.Cit*

durante el pico más agudo de la crisis, los precios del maíz y del trigo se duplicaron, y el precio del arroz triplicó, con relación a la lista de precios de 2003¹⁴.

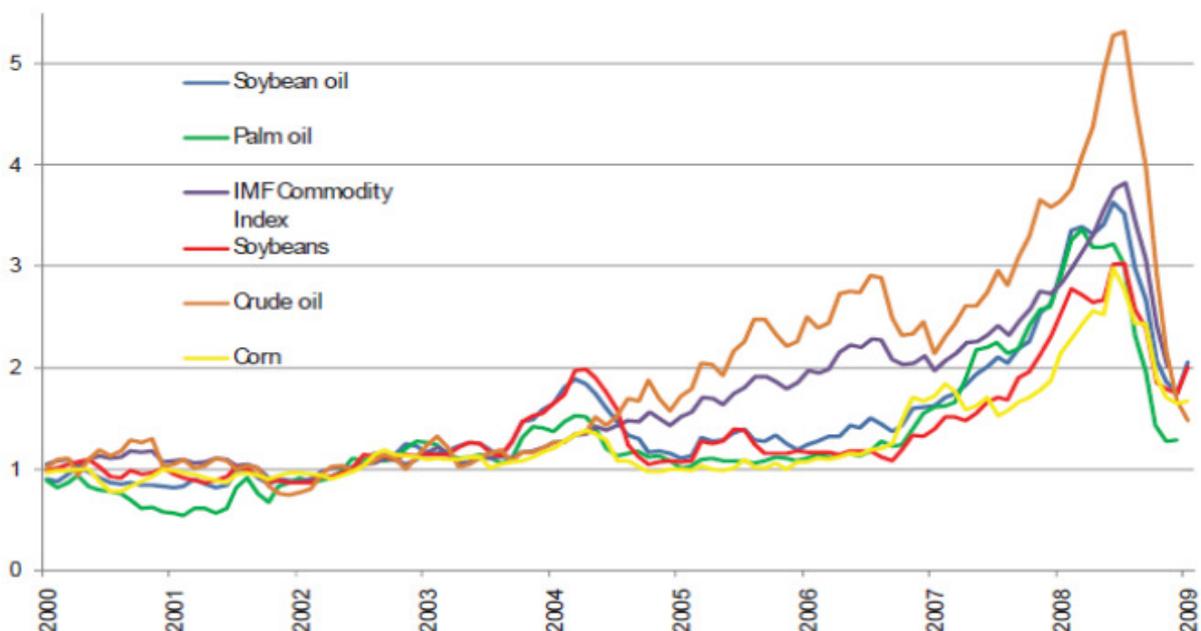
De todos modos, y hasta agosto de 2009, muchos otros productos alimentarios, sustitutivos de los interesados en el primer aumento o relacionados con ellos en cuanto insumos de la producción, como la soja, los oleaginosos, la mandioca, la carne y los productos lácteos, registraron importantes aumentos de los precios.

Gráfico 1: Evolución de los precios mundiales de alimentos (Marzo 2005-2011)



Fuente: esquema elaborado por FAN, TORERO e HEADEY¹⁵ con datos FAO 2011

Gráfico 2: Evolución de los precios de productos energéticos y alimentarios (2000-2009)



Fuente: Gráfico elaborado por Farm Foundation¹⁶, en relación al índice de precios constantes sobre 2002, datos FMI

En la discusión académica sobre las causas y las consecuencias del fenómeno descrito, emergió el debate sobre la relación competitiva entre la producción agrícola para la alimentación humana y para la producción de agrocombustibles, denominado como el debate *Food vs. Fuels*.

Aunque diversos autores minimizaron la importancia de los agrocombustibles en el aumento de los precios, indicando la especulación como factor determinante y la persistencia de políticas proteccionistas de los Estados desarrollados como variable interviniente decisiva, parece que en los últimos años la literatura llegó a un consenso sobre la combinación de factores causales y contextuales que fue responsable por la crisis. Entre los primeros, se destaca la importancia del aumento de la demanda mundial de cereales y alimentos en general, por el cual contribuyó de forma más que sustancial la demanda para la producción de agrocombustibles. Como variable interviniente que incidió, pero que no fue necesaria para la crisis en todos los productos indicados, se subraya la notable disminución de los *stocks* mundiales y de las capacidades de aumentar la oferta¹⁷.

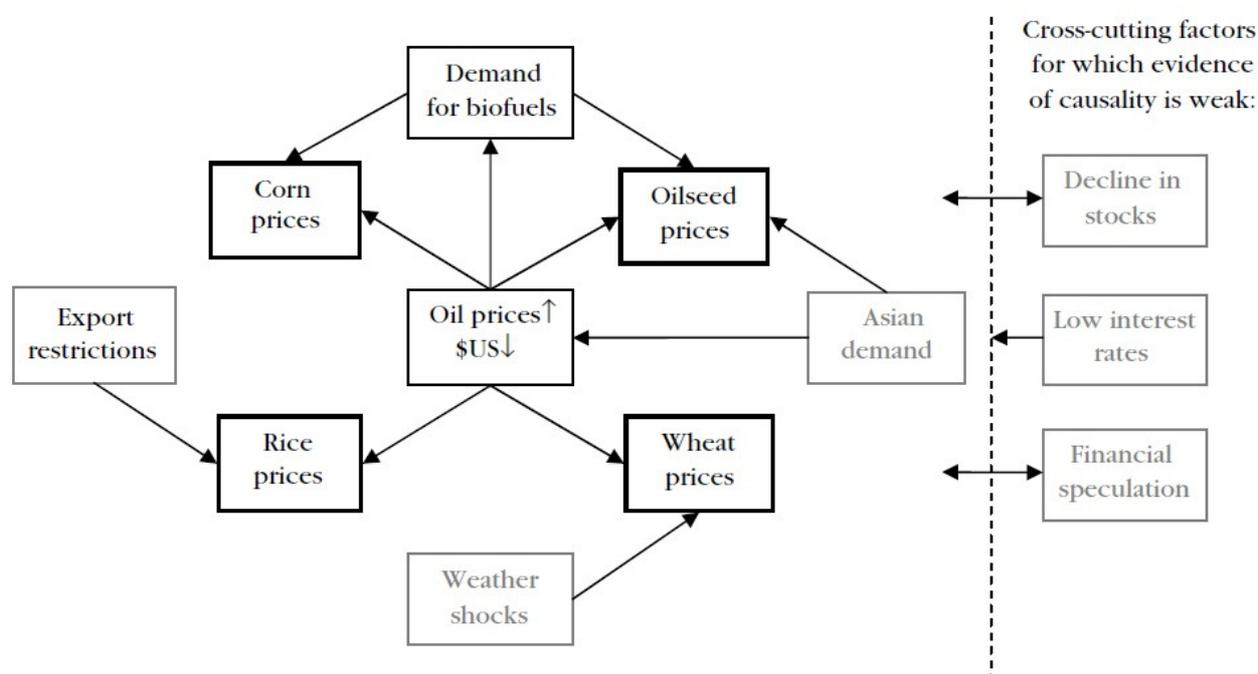
De todos modos, tenemos que subrayar que las investigaciones disponibles sobre las relaciones causales que motivaron el salto inflacionista en el mercado de *commodities* agrícolas se caracterizan por un alto grado de politización. No obstante, debido al alto grado de complejidad de las relaciones causales que llevaron a la crisis alimentaria de los años 2007 y 2008, sabemos que la literatura crítica ofrecida por las diversas ONG que trabajaron sobre el tema no siempre presenta niveles fiables de rigor analítico. Por otro lado, es necesario tener precaución con los trabajos elaborados de los grupos de investigación y comunidades epistémicas que se formaron durante los últimos años para afrontar el tema analizado, porque los resultados que éstos proponen pueden ser condicionados y caer en sesgos de diversas naturalezas, debido principalmente a: preconceptos ideológicos sobre el papel del mercado y del Estado en la organización y asignación de los productos agrícolas; dependencia financiera o burocrática de ciertas Organizaciones Internacionales y Estados; tendencia prescriptiva en la elaboración de propuestas políticas y estrategias de crecimiento, etc.

16 FARM FOUNDATION, (2009, March): "What's driving food prices?" Issue Report

17 HEADEY, Derek, y FAN, Shenggen, (2009): "Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices". *Agricultural Economics*, n.39, supplement 375-391, p.381

Dicho esto, y considerando nuestra atención por la problemática expuesta como mecanismo suficiente para ponernos en alerta ante posibles preconceptos en el análisis, procedemos aquí a la elección de una línea interpretativa que, según nuestro parecer, refleja más, si no la realidad en cuestión, por lo menos el nivel alcanzado de consenso en la comunidad académica, sobre las causas y los efectos de la crisis alimentaria, objeto de nuestra investigación. Se trata del modelo denominado de *near-Perfect Storm*, citado por los autores Headey e Fan¹⁸ y por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Gráfico 3: Modelo de *near-Perfect Storm*



Fuente: Esquema elaborado por HEADEY e FAN. La gradación de grises es utilizada en función de la intensidad de la relación causal

Utilizando este modelo como marco de orientación para el análisis de los estudios sobre la crisis alimentaria, podemos observar como, a partir del año 2006, se dio una nueva situación caracterizada, como elemento clave, por un aumento relevante en el precio del petróleo que, como afirmamos anteriormente, contribuyó a la quiebra de la frontera de eficiencia para la producción de agrocombustibles (*Break even point*, como es denominada por Pecchio¹⁹). Este acontecimiento fomentó las inversiones privadas y los incentivos gubernamentales para la

18 HEADEY, Derek, y FAN, Shenggen, (2009): *idem.*; y HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, y FAN, Shenggen, (2009, August): *Op. Cit.*

19 PECCHIO, Franco, (2007, maggio): *Op.Cit.*

producción de agrocombustibles, y aumentó la demanda agregada de cereales y de tierra cultivable²⁰. La relación entre este proceso y el aumento de los precios alimentarios es reconocida, según las investigaciones analizadas, por tasas de entre el 20% y el 60%²¹.

El aumento de la demanda de los países emergentes, como China e India; así como la especulación financiera, son relativizados en su impacto sobre la crisis alimentaria por la literatura posterior a 2008. El primer factor se dio gracias a la observación de que no contribuyó de manera relevante al aumento de la demanda mundial; el segundo, por la demostración de que la especulación es mejor estimulada en un segundo momento, cuando los precios de mercado resultan altos y volátiles²².

Los primeros productos que experimentaron aumentos considerables fueron el maíz (utilizado en la producción de bioetanol en los Estados Unidos de América) y las semillas oleaginosas, usadas para el biodiesel europeo. De todos modos, conforme pasaba el tiempo, se registraron efectos indirectos sobre los precios de la soja y de otros insumos no utilizados en la producción de agrocombustibles, debido a un mecanismo de sustitución en las producciones²³.

Finalmente, para la difusión de la crisis a otras producciones, fue incisivo el agotamiento de las reservas agrícolas de trigo y semillas que tuvo lugar en 2006 debido a factores climáticos que, durante dos años, provocaban disminuciones en la producción mundial. En julio de 2008 acabaron las reservas de maíz y soja; en febrero del año siguiente también las de trigo y arroz²⁴. Paralelamente, se registró una segunda relación con el precio del petróleo, debido al hecho de que la producción extensiva de alimentos es extremadamente dependiente de insumos industriales

20 RAJAGOPAL, Deepak, HOCHMAN, Ga, TIMILSINA, Govinda, y ZILBERMAN, David, (2008): *Quantifying the role of biofuels in the global food crisis*, October 12, 2008

21 RAJAGOPAL, Deepak, SEXTON, Steven, HOCHMAN, Gal, ROLAND-HOLST, David, y ZILBERMAN, David, (2009): "Model estimates food-versus-biofuel trade-off". *BIOfuels*, October-December 2009, p.199-201;

ELLIOTT, Kimberly, (2008, August): "Biofuels and the Food Price Crisis: A survey of the issues". Center for Global Development, Working Paper N. 151;

KRISTOUFEK, Ladislav, JANDA, Karel, y ZILBERMAN, David, (2012, January): *Correlations between biofuels and related commodities before and during the food crises: a taxonomy perspective*. University of California, Center for energy and Environmental Economics;

MITCHELL, Donald, (2008, July): "A note on rising food prices". Policy Research Working Paper, n.4682, The World Bank Development Prospects Group.

22 HEADEY, Derek, y FAN, Shenggen, (2009): *Op.Cit.*, p.337;

HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, y FAN, Shenggen, (2009: August): *Op.Cit.*, p.2

23 HEADEY, Derek, y FAN, Shenggen, (2009): *Op.Cit.*, p.379;

BOUEL, Antoine, DIMARANAN, Betina V., y VALIN, Hugo, (2010, August): "Modeling the Global Trade and Environmental Impacts of Biofuel Policies". IFPRI Discussion Paper, n.01018, p.1

24 FARM FOUNDATION, (2009, March): *Op.Cit.*

(por ejemplo para los fertilizantes) y perjudicadas por los costes de transporte. En el caso estadounidense, por ejemplo, estos dos elementos provocaron un aumento ulterior de los precios de las exportaciones agrícolas de entre el 20% y el 30%²⁵.

Por todos estos elementos, llegamos a confirmar que la relación entre la economía energética y la producción agrícola llegó a su máxima intensidad de interdependencia. Hecho que se demostró con las dinámicas de la crisis alimentaria. Finalmente, muchos autores, y en particular los interesados en presionar para que los países desarrollados reduzcan las restricciones al comercio de productos agrícolas, destacaron la responsabilidad de éstos en el aumento de los precios y en la limitación de las capacidades de autorregulación del mercado para la satisfacción de la demanda.

No obstante, y como subrayan Headey, Malaiyandi y Fan, este proceso se conformó mejor después de 2008, como respuesta a la expansión de la crisis sobre otros sectores productivos. No se trataría, entonces, de factores causales, sino de elementos que tal vez exacerbaron la crisis²⁶; políticas proteccionistas que, desde la óptica de los fallos del Estado, convertirían mercados sólidos en mercados en crisis, provocando una segunda crisis alimentaria²⁷.

Como dijimos anteriormente, el enfoque más útil para entender lo que ocurrió es el que reconoce la presencia de una *Perfect Storm*; la cual, según la denominación del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, se caracteriza por ser una integración de diversos factores, intensificándose entre ellos, que provocan el aumento de la demanda y la alta volatilidad de los precios; causando consecuencias de largo plazo sobre la soberanía alimentaria de las poblaciones de más bajas rentas, las cuales dedican entre el 50% y el 70% de sus ingresos a la adquisición de alimentos. Los pequeños productores agrícolas podrían beneficiarse de los mecanismos inflacionistas solamente si fueran vendedores netos de alimentos y si los costos de producción no aumentaran en paralelo; situación que, como dijimos, no se presenta con facilidad²⁸.

Las observaciones de estos autores están finalizadas al entendimiento de que el entusiasmo de los Estados y de los empresarios sobre el potencial revolucionario de los agrocombustibles revirtió

25 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, (2009): *Op.Cit.*, p.379

26 HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, y FAN, Shenggen, (2009, August): *Op.Cit.*, p.3;15

27 IFPRI, (2011): *Índice Global del Hambre*. p.53; IFPRI, (2009): *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Cómo balancear la necesidad de alimento humano, alimento animal y de combustible*; FAN, Shenggen, TORERO, Maximo, y HEADEY, Derek, (2011, March): *Op.Cit.*

28 HEADEY, Derek, e FAN, Shenggen, (2009): *Op.Cit.*, p.382-383

en la elaboración de políticas de incentivo equivocadas, porque no son dirigidas al crecimiento y al desarrollo de los sectores más pobres de la sociedad²⁹.

Una vez establecida el área de consenso de la literatura sobre las causas de la crisis alimentaria, cada año más sólida, constatamos finalmente que, contrariamente, no hay consenso sobre las posibles soluciones a esta estrecha interrelación entre la expansión del sector productivo de los agrocombustibles y la disminución de la soberanía alimentaria de las poblaciones más pobres.

Una posible solución, según los grupos de investigación que apoyan los intereses de los grandes exportadores de materias primas, y basada en cierto optimismo sobre la oferta, se concentra en la necesidad de la eliminación de barreras a las importaciones. Además de favorecer países con ventajas comparativas, este mecanismo ayudaría a compatibilizar la producción de alimentos y de combustibles, dejando que el mercado responda al aumento de la demanda y que encuentre un precio de equilibrio más bajo, sin los incentivos estatales a los sectores nacionales.

Otra respuesta, basada en el potencial de la investigación y de la tecnología, apuesta por los biocombustibles de segunda y de tercera generación, que tienen menos impactos sobre la tierra y que no compiten directamente con la producción de alimentos. Se trata de una buena alternativa que, no obstante, y como referimos anteriormente, no resulta económicamente eficiente en esta coyuntura y no tiene grande potencial de ser introducida en la producción industrial de gran escala.

Otro mecanismo sobre la mesa es la reglamentación de la especulación financiera, para excluirla del el ámbito de la producción agrícola. Como dijimos, sin embargo, parece ser que la especulación sea una variable interviniente sucesiva al establecimiento, por parte del mercado, de precios altos y altamente volátiles.

También tenemos propuestas de creación de *stocks* internacionales de cereales y alimentos básicos, como mecanismo de emergencia que, no obstante, no interviene sobre los mecanismos estructurales de los mercados internacionales de alimentos, aunque sería una demostración de voluntad de los Estados de cooperar contra la inseguridad alimentaria.

29 The BEFS analytical framework, (2010): *Bioenergy and food security*; OECD, (2011): "Price volatility in food and agricultural markets: policy responses". Policy Report, 2 June; DE GORTER, Harry, y JUST, David R., (2010): "The social costs and benefits of biofuels: the intersection of environmental, energy and agricultural policy". *Applied Economic Perspectives and Policy*, Vol.32, N.1, p.4-32; IFPRI, (2008, May): *Biofuels and grain prices: impacts and policy responses*

Finalmente, entre las últimas propuestas, se destaca la posibilidad de ampliar la frontera de producción agrícola a las denominadas tierras marginales, no productivas, y aparentemente no aprovechadas por las poblaciones humanas. Este enfoque, apoyado por instituciones internacionales como el Banco Mundial, recibió muchas críticas por el alto nivel de generalización que lo caracteriza, del que tendremos la oportunidad de hablar en el siguiente párrafo, dedicado a las intersecciones entre el sector de los agrocombustibles y la competencia para la tierra.

Agrocombustibles y acceso a la tierra

Las perspectivas de ganancias para el sector privado de producción de agrocombustibles y también las preocupaciones de muchos Estados desarrollados y emergentes de la sociedad internacional sobre la necesidad de defenderse ante la alta volatilidad de los precios de alimentos y de los peligros de calentamiento global con relación a la disponibilidad de productos primarios en el futuro, fomentaron un proceso concomitante, que la literatura crítica denominó de *land grabbing*, o sea “robo” de tierra.

Como precisión terminológica baste decir que, como “robos”, la literatura analizada suele considerar las adquisiciones de grandes áreas de tierra cultivable, por medio de compras, concesiones o arrendamiento; por mano de actores nacionales y transnacionales que adquieren más tierra mediante Inversiones Extranjeras Directas.

Paralelamente a la crisis alimentaria, entonces, asistimos a la generalización de grandes adquisiciones transnacionales de tierra a partir del año 2007 que, lejos de ser una mera burbuja especulativa motivada por la volatilidad de los precios y por la búsqueda de tierra cultivable para la crisis de demanda, parece consolidarse como proceso en expansión³⁰.

Para analizar este fenómeno, afortunadamente disponemos de un valioso instrumento ofrecido por la red de movimientos, ONG y expertos *Land Matrix*, que hasta 2012 analizó 1217 acuerdos sobre la tierra, por un total de 83,3 millones de hectáreas adquiridas en países en desarrollo. Los datos generales de *Land Matrix* registran 203 millones de hectáreas de tierra vendidos de 2000 a 2010 (ocho veces el territorio del Reino Unido), de los cuales el 78% era para la producción agrícola (tres cuartos de biocombustibles)³¹.

30 ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, y TAYLOR, Michael, (2012): *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the global commercial pressures on land research project*, ILC, Rome

31 *Idem*; FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, (2010, June): *Africa: up for grabs. The scale and impact of land grabbing*

Según los estudios, se trata de operaciones sobre una extensión de tierra igual al 1,7% de la tierra cultivable del mundo que, en su mayoría, tienen lugar en territorio africano. Además, sólo once de los países analizados concentran el 70% de las operaciones activadas; demostrando que los objetivos son sobre todo los países en desarrollo, con determinadas características socioeconómicas.

Como preocupación general, los investigadores evidencian que, en la mayoría de los contratos a los cuales pudieron tener acceso, faltan compromisos claros sobre el destino de la producción. Según Cotula, en el 40% de los casos se destina a los países de origen de las inversiones³².

Finalmente, resulta interesante, sobre todo para el caso específico de nuestro análisis, el papel central que tuvieron los países emergentes³³ (en particular, haciendo referencia a la agrupación denominada BRIC) en este proceso. Los cuales, debido a su condición particular, fueron al mismo tiempo objetivos y promotores de grandes adquisiciones de tierra. China y Brasil destacan en número e intensidad de las iniciativas, promovidas en particular en socios en desarrollo, y sobre todo en áreas de mayor proximidad geográfica. Se identifica, en consecuencia, una tendencia regional insertada en dinámicas emergentes de adquisición Sur-Sur, en la conformación de procesos que, con el paso de los años, se demuestran motivados por finalidades geoestratégicas³⁴.

Con relación a los tipos de inversores, cabe destacar que la mayoría son empresas privadas, seguidas por empresas públicas o de participación mayoritaria estatal, fondos de inversión y, finalmente, Asociaciones Público-Privadas³⁵. Éstas últimas están aumentando en los últimos años, gracias también al apoyo de Organizaciones Internacionales³⁶, creando problemas específicos de conflictos de intereses sobre el papel de los gobiernos, responsables de la venta de las tierras tutelando el interés público, y al mismo tiempo interesados en cuanto directos inversores de las empresas que se crean para las operaciones de venta, concesión y arrendamiento³⁷.

for agrofuels

32 COTULA, Lorenzo, (2011): *What's in the contracts?*, iied

33 ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, y TAYLOR, Michael, (2012): *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the global commercial pressures on land research project*, ILC, Rome

34 *Ídem*, p.22

35 *íbidem*, p.24; VON BRAUN, Joachim, y MEINZEN-DICK, Ruth, (2009, April): "Land grabbing by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities". IFPRI Policy Brief, n.13, p.1

36 Se cite el caso del impulso por parte de la Secretaria General de la ONU a las Asociaciones Público-Privadas para la promoción de inversiones, en relación a la iniciativa de creación del SEFA (Energía Sostenible para Todos): Denunciado por THE BIOFUELWATCH, (2012): *Energía sostenible para todos - ¿O sostenidos beneficios para unos pocos?*, 21 Febrero 2012.

37 COTULA, Lorenzo, y TAYLOR, Michael, (2011): *Op.Cit.*, p.29

En relación al impacto de este proceso en los países en desarrollo se habla de problemas de aumento de la inseguridad alimentaria por los pobres, de desalojos masivos y violaciones de los derechos fundamentales de las poblaciones locales que viven en régimen de propiedad colectiva en las tierras arrendadas por los gobiernos, de empobrecimiento de las tierras y de cambios abruptos en los sistemas productivos y en los ecosistemas locales³⁸.

Como afirma el informe de OXFAM de 2011 sobre el problema del “robo” de tierras, contrariamente a las afirmaciones del Banco Mundial que, en 2010, declaró haber observado la existencia de 445 millones de hectáreas de tierra agrícola sin utilizar, el objetivo de las inversiones y de las políticas de conversión de las mismas no es África y otros porque tienen un supuesto excedente de factores productivos, sino porque tienen Estados más débiles o menos capaces de proteger los derechos de sus poblaciones locales contra las lógicas de apropiación de las tierras. De esta manera, la idea de que existieran grandes porciones de tierras marginales acabó siendo una peligrosa generalización.

Como demostraron los estudios de casos de *The Gaia Foundation* y *The African Biodiversity Network*, donde los inversores veían tierra disponible, había comunidades organizadas de agricultores y pastores, con fuertes vínculos históricos, culturales y económicos con sus propios ecosistemas; poblaciones difícilmente absorbibles en nuevos sistemas de organización de la producción que tienden a convertirse en mano de obra dependiente.

Agrocombustibles y medio ambiente

La última disyuntiva fundamental que preocupó a los analistas durante los últimos años fue la que existe entre el potencial, expresado en el comienzo de este trabajo, de fomento de la producción de agrocombustibles como respuesta a los riesgos de cambio climático, y la evidencia de que su implantación no implica necesariamente reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Además de considerar la frontera de beneficios para la producción de biocombustibles, la literatura empezó a preocuparse con la verdadera frontera para la reducción de emisiones que éstos ofrecen. Lo cual encuentra motivación por la importancia que llegó a tener la legitimación ambiental en la implantación de cultivos de biocombustibles. Por ejemplo, tenemos que citar los

38 OXFAM, (2011): “La nuova corsa all'oro. Lo scandalo dell'accaparramento delle terre nel Sud del Mondo”, *Rapporto di analisi di Oxfam*, 22 settembre 2011

Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) introducidos en el Protocolo de Kyoto entre las posibles medidas de flexibilidad; junto con la implementación conjunta y el mercado de carbono, para conjugar los objetivos de reducción de emisiones de CO₂ de los países desarrollados y en desarrollo (con diversas responsabilidades según la diferenciación entre Países Anexo I y II). Con relación a proyectos que contribuyan para este objetivo en países en desarrollo, resulta posible negociar en el mercado internacional las Reducciones Certificadas de Carbono (RCE) reconocidas por las instituciones nacionales establecidas, para que entidades de Países Anexo I puedan alcanzar sus compromisos de reducción y para estimular esfuerzos de los Países Anexo II. Desde octubre de 2009 fueron registrados los primeros reconocimientos de RCE para plantaciones de gran escala para la producción de biocombustibles en diversos países en desarrollo³⁹.

Otro elemento que captura nuestra atención es el mecanismo activado por la Secretaria General de la ONU con la agenda *Sustainable Energy For All* (SEFA) que, desde 2012, intenta catalizar e incentivar las acciones de los países en desarrollo por un uso más amplio y eficiente de las fuentes de energía integrando la participación de actores del sector privado (incluyendo el fomento de los biocombustibles a gran escala). Con la creación de la Red de Profesionales de Acceso a la Energía, la participación exclusiva de las representaciones de los Estados Unidos de América, de la Unión Europea, de Rusia, de India y de Brasil; y la presencia muy marcada de corporaciones, consultorías y compañías financieras relacionadas con el interés sectorial de los agrocombustibles; la iniciativa tuvo la finalidad de crear consenso sobre la utilidad de propiciar las inversiones internacionales en agrocombustibles en los países en desarrollo.

En cuanto a los beneficios reales para el medio ambiente, observamos como, para unos tipos de biocombustibles, sería necesaria más emisión de gases de efecto invernadero de que para la elaboración de gasolina. Esto es, debido al aumento de los costos directos, y al incremento de los insumos industriales necesarios para la conversión de producciones agrícolas destinadas a la alimentación⁴⁰. Finalmente, muchos autores destacan el hecho de que estos cultivos presentan

39 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, BIOFUELWATCH, CARBON TRADE WATCH, THE GAIA FOUNDATION, THE TIMBERWATCH COALITION, (2011, February): *The CDM and Africa: Marketing a new land grab*

40 SCHARLEMANN, Jorn P. W., y LAURANCE, William F., (2008): "How green are biofuels?". *Science*, n.319, 43; SEARCHINGER, Timothy, et.al., (2008, February): "Use of US cropland for biofuels increases greenhouse gases through land-use change". *Science*;
FARGIONE, et.al. (2008, January): "Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt". *Science*

altas tasas de contaminación, debido al mayor uso de pesticidas y de recursos hídricos⁴¹, y que aumentan el empobrecimiento de la tierra, causando daños irreparables⁴².

El último elemento crítico es el que está relacionado con los efectos indirectos de la producción de agrocombustibles, debido a que éstos tendrían un impacto en la expansión de la frontera agrícola de los países, empujando el desplazamiento de otros cultivos⁴³. El ejemplo más citado en la literatura disponible es el caso de los cultivos brasileños. En este contexto, el discurso de las autoridades federales se defiende afirmando que las mayores plantaciones de caña de azúcar para bioetanol fueron implantadas en las regiones meridionales y orientales del país; especialmente en el Estado de São Paulo. Según muchos autores, de todos modos, la producción de agrocombustibles empujó la producción de otros alimentos hacia las regiones del norte, y hacia Amazonas, con efectos en la deforestación, aunque la respuesta del gobierno federal se demostró bastante eficaz, con el proyecto de Ley de Zoneamiento Agroecológico de Caña de Azúcar, preparado por el Congreso Nacional en septiembre de 2009; y gracias al Compromiso Nacional para el Perfeccionamiento de las Condiciones de Trabajo en la caña de azúcar⁴⁴.

Finalmente, la posibilidad de reducción de estos efectos colaterales mediante los biocombustibles de segunda y tercera generación parece lejos de realizarse porque, analizando los costes de producción en comparación con los precios internacionales del petróleo y con los costes de elaboración, la producción no es conveniente sin que haya políticas sustanciales de apoyo del Estado al sector⁴⁵.

41 MERINO GARCÍA, Pedro Antonio, y NONAY DOMINGO, María Teresa, (2009, Agosto): "Descripción, evolución y retos del sector de los biocombustibles". Boletín Económico del ICE, n.2971;

FAO, (2008): *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*, Rome

42 THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, THE ETHIOPIAN SOCIETY FOR CONSUMER PROTECTION, THE GAIA FOUNDATION, (2010, December): *Biofuels – a failure for Africa*

43 FAO, (2008): *Op.Cit.*, p.59

44 SCHUTTE, Giorgio Romano, y SILVA BARROS, Pedro, (2010): "A geopolítica do etanol". Boletim de Economia e Política Internacional, Ipea, Número 01, Jan. Mar., p.33-43;

LAPOLA, David M., SCHALDACH, Ruediger, ALCAMO, Joseph, BONDEAU, Alberte, KOCH, Jennifer, KOELKING, Christina, y PRIESS, Joerg A., (2010, February): "Indirect land-use changes can overcome carbon savings from biofuels in Brazil". Proceedings of the Academy of National Sciences

45 REDESMA, (2008, julio): "Biocombustibles". Revista Virtual Redesma, Vol.2 (2)

Agrocombustibles en Brasil: la emancipación de un país emergente.

“A cada dia que passa o Brasil está provando que o biocombustível é uma alternativa extraordinária. E aos poucos os países vão se convencendo disso. E aos poucos vários países estarão também utilizando biocombustível. Eu acredito isso...”

Afirmación de Lula ante la prensa por ocasión del encuentro con el Presidente de los EEUU

Barak Obama, día 14 de marzo de 2009

Las cuatro fases de la expansión de los agrocombustibles en Brasil.

Como indicamos anteriormente, diversas motivaciones incentivaron a los Estados a introducir los biocombustibles en su matriz energética. Factores ambientales, socioeconómico y estratégicos contribuyeron para la creación de un nuevo consenso sobre las oportunidades ofrecidas por el sector, legitimando toda acción de incentivo estatal bajo una retórica que, por primera vez, consiguió combinar motivaciones desarrollistas con un discurso legitimador de sostenibilidad.

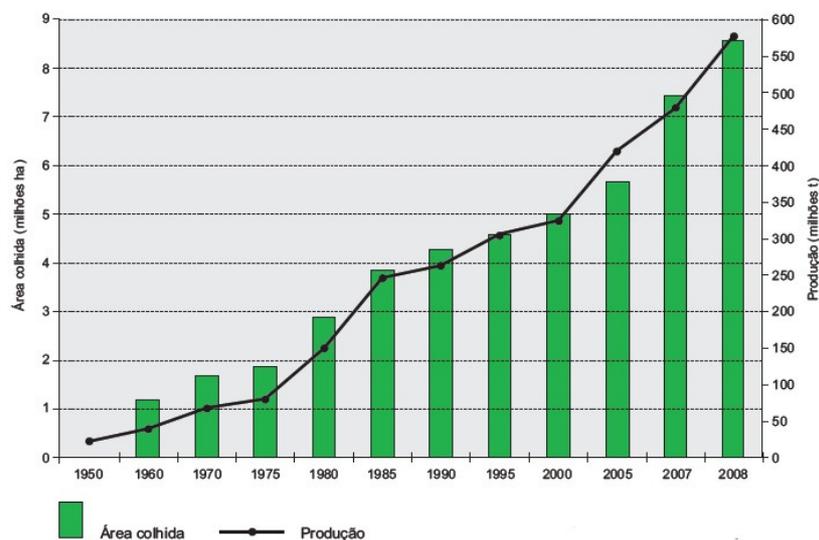
Como afirma De Queiróz⁴⁶, este nuevo discurso permitió que países como Brasil conjugasen sus propias necesidades de desarrollarse con los nuevos valores de respeto del medio ambiente promovidos por los países más influyentes en la conformación de la agenda política internacional. Este cambio, en la posición adoptada por los ejecutivos que se sucedieron en el poder en Brasil, es visible en los discursos oficiales llevados en el ámbito de las conferencias intergubernamentales de Naciones Unidas. En particular, en la diferencia sustancial visible entre la postura que adoptó Brasil en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972, y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 1992. Bajo el auspicio del célebre Informe Brundtland, y con una renovada acción estratégica de los negociadores brasileños (recordando la confianza del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores Celso Lafer, que veía en la Conferencia una oportunidad de renovación para la posición de Brasil en el sistema internacional), la CNUMAD contribuyó a asentar el concepto de desarrollo sostenible en la agenda internacional, como posibilidad de integración entre las necesidades del desarrollo y los nuevos valores ambientales. Fue entonces que quedó consolidada la nueva posición de Brasil como país promotor del sector de los agrocombustibles, gracias a una experiencia radicada en casi veinte

46 DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, (2009): *Desenvolvimento e meio ambiente: O debate sobre a produção de etanol no Brasil*, Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Orientador: Otávio Soares Dulci, Belo Horizonte

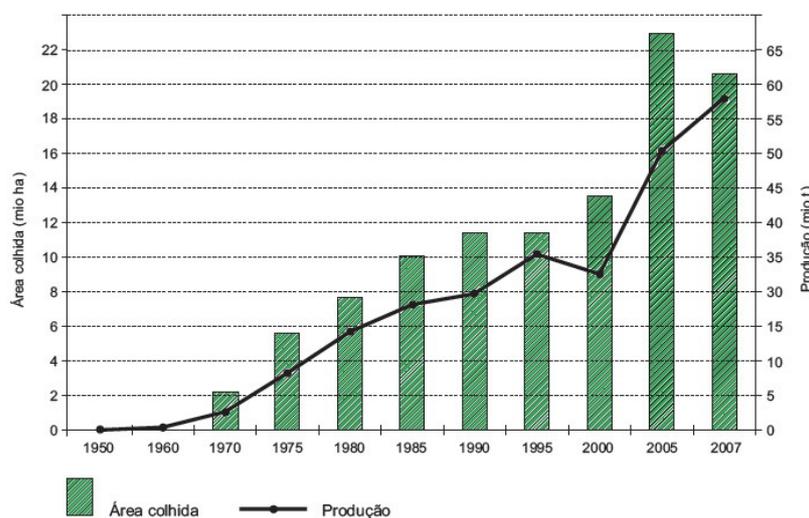
años de éxito y expansión. Para entender esta dinámica, dedicamos este capítulo al análisis del sector en el contexto doméstico brasileño.

Para ello, será preciso observar su evolución en perspectiva histórica. Con base en la reelaboración del estudio de Gerd Kohlhepp, son establecidos cuatro períodos analíticos, desde 1975 hasta hoy en día, para problematizar los niveles de desempeño del sector, en correlación con dos factores determinantes: las variaciones en los precios mundiales del petróleo que, como fue mencionado anteriormente, determina en primer lugar el margen de eficiencia de la producción; y las políticas de apoyo activadas por el Estado, determinadas por las capacidades financieras y por las convicciones macroeconómicas de los gobiernos que se sucedieron a lo largo de los años. Finalmente, intentaremos representar el estado del sector hoy en día, el cual, según nuestra hipótesis, consolida a Brasil como potencia agroenergética, capaz de aprovechar su posición para fortalecerse en la sociedad internacional y reforzar los lazos de cooperación con otros países en desarrollo.

Gráfico 4: Área cultivada y producción de caña de azúcar en Brasil (1950-2008)



Fuente: Elaboración de KOHLEPP, en base a la base de datos IBGE 2010

Gráfico 5: Área cultivada y producción de soja en Brasil (1950-2007)

Fuente: Elaboración de KOHLEPP, en base a la base de datos IBGE

Fase 1: (1975-1985) Pró-Álcool y Pró-Óleo

El precedente más relevante en la legislación brasileña sobre el sector fue la creación, en 1931, del Instituto de Azúcar y de Alcohol, que en el tiempo intentó formular indicaciones para introducir el alcohol combustible en la matriz energética brasileña. De todos modos, el precio del petróleo no alcanzó niveles suficientes para considerar económicamente eficiente la activación de la producción en gran escala de agrocombustibles, hasta la década de 1970, y hasta entonces el papel del Instituto no se mostró relevante para nuestra investigación⁴⁷.

Fue entre 1975 y 1985, primera fase identificada en la literatura, que se consolidaron las primeras políticas del Estado finalizadas a la introducción de biocombustibles en gran escala, en el contexto de la primera crisis del petróleo y del exceso de producción del azúcar⁴⁸. En esta fase, los incentivos estatales analizados giran en torno de dos ejes: el Programa *Pró-Álcool*, para la

47 NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): "Biofuels in Brazil: An Overview". *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec, p.2230;

PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, y DE MELLO, Fabiana Tanoue, (2007): "Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?". *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set, p.539

48 LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *O paradoxo dos agrocombustíveis como alternativa às crises ambiental e energética na reprodução capitalista –políticas e discursos nos casos do Brasil e da Colômbia-*, Dissertação apresentada ao Curso de Maestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Orientador: Prof. Dr. Jorge Luíz Alves Natal, Rio de Janeiro, p.54

producción de bioetanol con caña de azúcar, y el Programa *Pró-Óleo*, para biodiesel con diversos insumos agrícolas (principalmente soja y óleo de rícino).

Mediante el Decreto n. 76.593 de 14 de noviembre de 1975, el gobierno brasileño instituyó el *Programa Nacional do Álcool* que, “visando ao atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automovidos” (Artículo 1), estableció lo que sigue:

“A produção do álcool oriundo de cana-de-açúcar, de mandioca ou de qualquer outro insumo será incentivada através da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produção agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes e da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras” (Artículo 2).

Se instituyó la *Comissão Nacional do Álcool*, para implementar los elementos fundamentales del programa, y se designó al *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* (BNDE), al *Banco do Brasil S.A.*, al *Banco do Nordeste do Brasil S.A.* y al *Banco da Amazônia S.A.*, para la financiación de las políticas relacionadas (Artículo 5. El *Conselho Nacional do Petróleo* (CNP) fue investido de la responsabilidad de asegurar a los productores precios de paridad (Artículo 6).

El *Sistema Nacional de Crédito Rural*, creado en 1965 en el contexto de modernización y superación de la crisis de abastecimiento interno de productos básicos y bajo nivel tecnológico que en los años 50 y 60 provocaron el agotamiento del sector, con *Pró-Álcool* llegó a tener nueva aplicación⁴⁹ para financiar las inversiones en la producción de materias primas. La introducción en el mercado fue garantizada mediante un programa de organización entre las empresas distribuidoras de petróleo, bajo establecimiento del precio por el CNP. Además, se establecieron porcentajes mínimos de mezcla de alcohol anhidro con la gasolina utilizada para el sector de transportes (24%) y, a partir de 1979, llegó a instituirse la promoción de vehículos movidos a alcohol: en mezcla o incluso únicamente con alcohol, como el denominado *Carro Otto-cycle* de 1970.

De esta forma, quedó establecido un sistema integrado de apoyo estatal en todas las fases de cultivo, elaboración y distribución de los productos, para incentivar el desarrollo del sector⁵⁰.

49 LOCATEL, Celso D., y DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, (2008): “Desenvolvimento rural, política nacional de biocombustíveis e o mito da inclusão social no campo brasileiro”. X Colóquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de Mayo, p.3

50 LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *Op.Cit.*, p.59

Entre 1974 y 1979, fueron aprobados 136 proyectos de destilerías anexas y 73 autónomas, con financiación del 100% de las inversiones, y concentración en el Estado de São Paulo⁵¹.

Con el segundo *shock* del petróleo de 1979, el Programa asistió a una ulterior expansión, y el sector logró asentarse en una situación exitosa: en 1985, como indican diversos autores y grupos de investigación⁵², entre el 85% y el 98% de los nuevos automóviles vendidos eran movidos a alcohol, y la producción de alcohol anhidro aumentó de 600 millones de litros en 1975 a 12 billones de 1986, con financiación de hasta el 80% de las inversiones y mayores incentivos directos al sector, en particular en el área de producción de automóviles (beneficios fiscales, con la reducción de los *Impostos sobre Produtos Industriais* –IPI-, y del *Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores* –IPVA-; con la exención del *Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços* –ICMS-; y precios subsidiados de venta de alcohol combustible, de hasta el 65% del valor de la gasolina, junto con la obligatoriedad de añadidura del 22% de alcohol a la gasolina⁵³.

Se trata de la fase que Paulillo, Vian, Shikida y De Mello⁵⁴ denominan de “expansión acelerada”, evidentemente diferente en intensidad y consolidación del sector en comparación con la fase anterior (de “expansión moderada”); dos períodos que, con todo, aquí preferimos juntar en la descripción de un proceso que, durante diez años, caracterizó el fortalecimiento continuado del sector, en comparación con una fase sucesiva de inflexión, descrita más adelante.

Todo ello, gracias a la intervención estatal, responsable de la sustentabilidad y del éxito del sector. Esto es, porque definía los costes de la producción, fijaba los precios de la tonelada de caña, del saco de azúcar y del litro de alcohol, determinando la rentabilidad del negocio. Como afirman los autores, se trató de un ejemplo exitoso de la implementación de un “paradigma subvencionista”⁵⁵ que, por lo demás, y en el contexto de cuestionamiento al modelo desarrollista fue objeto de críticas por crear dependencias y vicios de mercado en los actores privados involucrados.

51 LOCATEL, Celso D., y DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, (2008): *Op.Cit.*, p.4

52 FIAN, (2008, Julho): *Os agrocombustíveis no Brasil*;

KOHLHEPP, Gerd, (2010): “Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil”. *Estudos Avançados*, n.24 (68);

NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): “Biofuels in Brazil: An Overview”. *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec

53 LOCATEL, Celso D., y DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, (2008): *Op.Cit.*, p.4

54 PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, y DE MELLO, Fabiana Tanoue, (2007): “Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?”. *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set, p.531-565

55 *Idem*, p.390

Mediante la movilización de parcelas de gasto público cuantificada en torno a US\$ 5,9 billones entre 1976 y 1989⁵⁶, sobre todo en créditos baratos para la construcción de nuevas destilerías, el Estado contribuyó en la consolidación de un sector basado en un modelo de producción extensiva, con grande concentración de tierras en las manos de pocas usinas, y gracias a la manutención de un mercado de trabajo que ofrecía mano de obra de bajo coste. La expansión del cultivo de caña de azúcar no tuvo precedentes. Algunos municipios vieron la ocupación de hasta el 60% de las tierras cultivables, junto con la creación de grandes parques productivos integrados.

En relación a la producción de biodiesel, en 1980 también fue presentado el denominado *Plano de Produção de Óleos Vegetais para fins energéticos (Pró-Óleo)*. Mediante la Resolución Nº.7 del *Conselho Nacional de Energia*, se promovió la investigación para fortalecer un sector evidentemente menos consolidado del sector azucarero, para propiciar la sustitución de óleos combustibles fósiles con fuentes renovables, pasando por una primera fase de mezcla al 30% con el diesel tradicional.

Con la participación de este Programa y las investigaciones del UFCE, del *Ministério da Aeronáutica* y de Petrobrás, las perspectivas eran positivas, y en 1983 el gobierno inauguró el *Programa de Óleos Vegetais (OVEG)*. Fue creado por la *Secretaria de Tecnologia Industrial* del *Ministério da Indústria e Comércio*, dentro del *Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal*. Los insumos vegetales más utilizados para este sector fueron la soja, el cacahuete (maní), la colza y el girasol. Pero la frontera de eficiencia energética para la producción de biodiesel era evidentemente inferior que para el etanol y, sobre todo con la caída del precio del petróleo de 1985, el programa dejó de suscitar interés político y económico⁵⁷.

Fase 2: (1985-1995) Caída de los precios del petróleo

Para demostrar la centralidad del papel del Estado en el desarrollo y en la consolidación del sector de producción de agrocombustibles en Brasil, introducimos ahora una segunda fase, que puede ser identificada entre 1985 y 1995; en la cual, junto con la disminución de los precios de la gasolina, se redujo la eficiencia energética de estos productos y el sector entró en una fase de *impasse*.

56 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.23

57 LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *Op.Cit.*, p.52;

NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): *Op.Cit.*

Además de la relación con los precios de mercado, y aunque ningún estudio entre los analizados propone esta hipótesis (relegando la causa de la caída del sector a la disminución de los precios del petróleo) tenemos que destacar que esta crisis se debió también a la parcial *retirada* del Estado: incapaz de seguir financiando la cadena productiva, porque estaba sumergido en una crisis inflacionista y financiera y en el bloqueo de todas las áreas estratégicas, el Estado no pudo responder a las peticiones de ayuda de los productores y retiró buena parte de las medidas; desde la reducción de la imposición fiscal sobre la producción de automóviles movidos a alcohol, hasta llegar a la financiación de la investigación científica.

La producción de azúcar anhidro tuvo una inflexión que rompió el ritmo de crecimiento hasta la producción de 1990-1991. De todos modos, y considerando en conjunto la producción de alcohol total, esta sigue creciendo. Una explicación para esta dinámica se puede encontrar en la introducción del alcohol hidratado, entre 1980 y 1985. Este tipo de alcohol, que contiene un porcentaje mayor de agua que el alcohol puro o anhidro, permitiría alcanzar una mayor eficiencia en la producción si fuese aplicado en mezcla con la gasolina; y también tiene otras aplicaciones. Aunque la producción total de alcohol no haya disminuido, la rentabilidad del sector se modificó, y la producción reaccionó en consecuencia, debido al viraje de las preferencias de los consumidores hacia la gasolina. Todo ello, provocó una crisis de abastecimiento, el aumento del precio del azúcar en el mercado interno entre 1989 y 1990⁵⁸, y la desactivación o fusión de diversas usinas. Como se afirma en los documentos de la *União da Indústria de Cana-de-açúcar*, este proceso fue el primer paso que llevó a la caída de la participación anual de vehículos a etanol al 1,02% de la flota nacional, en 2001.

Fase 3: (1995-2000) Liberalización del sector

En el contexto de recuperación del control estatal de los mecanismos inflacionistas de Brasil, con el denominado *Plano Real* de 1994, esta fase se caracteriza por la parcial recuperación del sector mediante una progresiva desreglamentación, que contribuyó para el aumento de la competitividad del alcohol, en la línea del nuevo gobierno Fernando Henrique Cardoso.

58 PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, y DE MELLO, Fabiana Tanoue, (2007): *Op.Cit.*;

NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): *Op.Cit.*;

LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *Op.Cit.*, p.60

Con la retirada de los incentivos en todas las fases de la producción, distribución y venta, el abandono del sector a las dinámicas del mercado obligó a los productores a invertir en nuevas tecnologías y aumentar la eficiencia, con grandes reorganizaciones de la estructura productiva, para ser competitivos según las reglas de la oferta y la demanda. Entre las medidas que fueron eliminadas, se encuentran: los descuentos del IPI para la producción de vehículos a alcohol, las cuotas regionales, las ayudas a las exportaciones y el control de los precios. La única medida que fue mantenida es la obligatoriedad de mezcla del alcohol a la gasolina a tasas del 25%⁵⁹ (Ley Ordinaria n. 8.723 de 28 de octubre de 1993).

El fin del control estatal sobre el sector fue decretado en 1999, y fue consolidado en un período de éxito gracias a la gran producción de 1998-1999, denominada *Super Safra*, que se debió a condiciones climáticas muy favorables y a la reconstitución del excedente. De todas maneras, este fenómeno de superproducción, después de un período de expansión inicial, provocó una disminución considerable en el precio del azúcar que, en 1999, empujó otra vez a la producción a la baja (crisis de superproducción: -30%).

Finalmente, una caída histórica del precio mundial del petróleo, continuada entre 1999 y 2000 (el precio llegó a los niveles de antes del primer gran *shock* de 1983), cerró el período con perspectivas limitadas para la expansión del sector, el cual, dejado en las manos del mercado hasta 2001, no encontró formas de reactivarse.

Fase 4: (2000 hasta hoy en día) Recuperación de los programas de incentivos

Una cuarta fase de desarrollo de la producción de agrocombustibles en Brasil puede ser identificada en la primera década del nuevo siglo. Se trató de un momento de inflexión caracterizado, en lo que concierne al tema que nos preocupa, por el inicio de un ciclo de aumento y mayor volatilidad de los precios mundiales del petróleo. Este factor generó una nueva oleada de inversiones en el sector de los agrocombustibles, debido a que volvió a quebrarse la frontera de eficiencia energética, y reaparecieron las perspectivas de ganancias por la industria.

En el nuevo contexto internacional, que emergió entre los años 2001 y 2003, con los dos grandes conflictos de Afganistán y de Irak, en regiones estratégicas para la producción de combustibles fósiles, el tema energético recuperó su papel central en la agenda internacional, y la *carrera energética* de los países desarrollados, en busca de una mayor seguridad en el

59 LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *Op.Cit.*, p.60

abastecimiento, hizo con que aquella oportunidad ofrecida por el alcohol combustible y por el biodiesel fuese otra vez interesante por los actores públicos y privados.

En este sentido, en Brasil fueron elaboradas las *Diretrizes de Política de Agroenergia 2006-2011*, presentadas en 2005 por los Ministerios de *Agricultura, Pecuária e Abastecimento*; de *Ciência e Tecnologia*; de *Minas e Energia*; e de *Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*.

Con el objetivo de ampliar la participación de las fuentes renovables de energía en la matriz energética brasileña, y subrayando que la expansión del sector es de interés estratégico por la nación, las directrices fijaron los siguientes objetivos⁶⁰:

1. *Desenvolvimento da agroenergia, por meio da:*
 - a. *Expansão do setor do etanol*
 - b. *Implantação da cadeia produtiva do biodiesel*
 - c. *Expansão de florestas energéticas cultivadas*
 - d. *Aproveitamento dos resíduos agrofloretais*
2. *Expansão que não afete a produção de alimentos para consumo interno, principalmente da cesta básica*
3. *Desenvolvimento tecnológico, que favoreça a competitividade, reduza impactos ambientais e contribua com a inserção econômica e social, inclusive com aproveitamento da biomassa energética em pequena escala*
4. *Autonomia energética comunitária, em especial nas áreas mais remotas*
5. *Geração de emprego e renda (interiorização do desenvolvimento, inclusão social, redução das disparidades regionais, etc.)*
6. *Otimização do aproveitamento das áreas antropizadas, ou seja, respeito à sustentabilidade dos sistemas produtivos e desestímulo à expansão injustificada da fronteira agrícola, ou o avanço rumo a sistemas como a Amazônia ou o Pantanal*
7. *Otimização das vocações regionais*
8. *Liderança brasileira no comércio internacional de biocombustíveis*
9. *Aderência à política ambiental nacional e integração ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto.*

Todo ello, dedicando especial atención a la protección de las áreas naturales de especial interés y sin perjudicar el área utilizada en la producción de alimentos⁶¹.

La acción del Estado para la promoción del sector fue articulada en múltiples esferas y áreas de actuación, mediante la participación de diversos niveles de la burocracia federal y estatal, y

60 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.211

61 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.22

fomentando la cooperación de actores privados en los procesos de toma de decisión. Para considerar el conjunto de medidas y proyectos consolidados a este respecto, consideramos extremadamente útil el esquema elaborado por Padula, Santos, Ferreira, e Borenstein⁶².

En relación a la producción de alcohol, el objetivo del gobierno para Brasil consistía en el aumento del área cultivada con caña de azúcar para alcanzar, en 2017, una extensión de 10 millones de hectáreas (por aquel entonces, incluida entre 3 y 4 hectáreas).

Un primer incentivo para asegurar el acceso de la producción en el mercado consumidor, fue el lanzamiento del denominado *carro flex-fuel*; respuesta pragmática para reactivar el sector y tranquilizar a los consumidores ante cualquier posible mudanza en el mercado de gasolina: esta tecnología permite escoger el tipo de combustible a ser usado y variar el porcentaje de mezcla. Desde la inauguración de la producción en serie en el año 2003, el modelo tuvo el apoyo del gobierno, mediante la reducción del IPI en niveles equiparados a los que anteriormente se aplicaron a los vehículos a alcohol⁶³. Gracias a esta medida, en 2007, el 85,6% de los nuevos automóviles funcionaban con biocombustible, superando el consumo de gasolina por el consumo de alcohol combustible en 2008⁶⁴, año en el que el petróleo llegó a ser vendido a US\$ 140 por barril⁶⁵.

En la producción de 2010-2011, se alcanzaron las 40.000 toneladas de azúcar, empleando a 70.000 agricultores y la activación de 393 usinas.

Los inversores del sector podían contar con perspectivas promisoras de expansión, y las financiaciones mediante el BNDES, el *Banco do Brasil* y otras agencias gubernamentales convergieron con los nuevos planes de Petrobrás.

En su *Plano Estratégico 2020*, elaborado en 2007, Petrobrás estableció claros objetivos de expansión en el área, con inversiones de US\$ 690 millones hasta 2012, acuerdos para la construcción de alcoholductos desde el Estado de Goiás, Minas Gerais y el Puerto de Paranaguá, y asociaciones con entidades extranjeras como la japonesa Mitsui para construir nuevas usinas⁶⁶. El papel de Petrobrás será analizado más adelante también, pues ayuda a entender el proceso de internacionalización del sector brasileño de producción de agrocombustibles.

62 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, y BORENSTEIN, Denis, (2012): "The emergence of the biodiesel industry in Brazil: Current figures and futures prospects". *Energy Policy*, n.44, p.395-405

63 FOLHA DE SÃO PAULO, (2003): "Volks lança no país carro movido a álcool ou gasolina". 21 de Março

64 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.23

65 KOHLHEPP, Gerd, (2010): *Op.Cit.*, p.229

66 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.24-25

En relación al biodiesel, fue presentado el *Programa Brasileiro para o Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel* (Pró-Biodiesel) y, mediante la Ley n. 11.097 de 13 de enero de 2005, se implementó el *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel* (PNPB), que “dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira”, estando prevista una inserción en el mercado de 840 millones de litros / año hasta 2007, proyectando un incremento de 1 billón de litros / año hasta 2010.

El mecanismo básico de incentivo de la oferta fue la repetición del padrón anterior, con el establecimiento del porcentaje mínimo obligatorio del volumen de biodiesel en mezcla con el óleo diésel comercializado, en 2% para 2008 y en 5% para 2013 (Artículo 2). Reconociendo las mayores dificultades de activación de la producción, menos rentable que el etanol, el gobierno concibió un sistema de integración de los núcleos de la agricultura familiar de las regiones más pobres de Brasil, para que pudiesen vender sus productos a la agroindustria⁶⁷. Este sistema, incentivado mediante el mecanismo del *Selo Combustível Social* (Artículo 4), intentaba conjugar las diversas políticas del gobierno para el desarrollo de las áreas rurales con la expansión sectorial. Reglamentado por el Decreto n. 5.297, de 6 de diciembre de 2004, alterado por el Decreto n. 5.457, de 6 de junio de 2005, el *Selo Combustível Social* es concedido por el MDA al productor de biodiesel que (Artículo 2) promueva la inclusión social de los agricultores familiares encuadrados en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar –PRONAF–, que le suministran materia prima (a un porcentaje que varía de región en región, entre el 50% en el Nordeste y Semiárido, el 30% en el Sudeste y Sul, y el 10% en el Norte y Centro-Oeste). La *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Agrocombustíveis* (ANP) fue encargada de la responsabilidad de reglamentar y autorizar las actividades, y la ejecución fue atribuida a una *Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel* (CEIB)⁶⁸.

Observando la respuesta positiva del sector, en 2008 el *Conselho Nacional de Política Energética* estableció la obligatoriedad para 2010 del objetivo del 5%. Aun así, la producción sobrepasa con destaque la demanda nacional. Entre 2005 y 2011 la producción de biodiesel aumentó de 736 m³ a 2,39 millones m³, haciendo de Brasil el segundo mayor productor mundial de biodiesel. En 2011, ya había 59 plantas autorizadas para la venta del producto, con una capacidad potencial de

67 NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): *Op.Cit.*

68 LEMUS, Adriana Sanchez (2010): *Op.Cit.*, p.56-62

producción de 6,2 millones de m³ por año; de las cuales, el 79% se beneficiaba del *Selo Combustível Social*⁶⁹.

En cuanto a los insumos agrícolas utilizados, se confirmó el papel central de la soja que, como indica el estudio de Padula, Santos, Ferreira y Borenstein, participa de la producción en el 80,9% del volumen de biodiesel; frente al sebo bovino (14,2%) y al óleo de palma (0,1%).

Situación del sector y aspectos críticos.

“As relações de trabalho predominantes no setor canavieiro, com trabalho sazonal e remunerado por produtividade, possibilitam a superexploração do trabalho, com salários aviltantes, e que, não raro, tem levado trabalhadores à morte por exaustão”

Locatell, Celso D., De Azevedo, Francisco Fransualdo, Op.Cit., p.8.

Esta sección tiene como objetivo problematizar las principales críticas a la expansión del sector de los agrocombustibles en Brasil, en cuanto a las áreas identificadas en la primera parte de nuestra investigación: aspectos socioeconómicos (desarrollo y crecimiento); ambientales (desarrollo sostenible y efectos indirectos); energéticos (independencia energética y liberalización del sector).

De esta manera, esperamos poder entender si el discurso sobre la posición privilegiada de Brasil y sobre su experiencia exitosa en la introducción de combustibles producidos con fuentes renovables pueden ser una base válida para que el país se convierta en patrocinador de acciones internacionales para la difusión del “modelo” en otros países en desarrollo.

¿Los agrocombustibles fomentan el desarrollo? Cambios en la estructura productiva; aspectos ambientales y socioeconómicos

En los apartados anteriores, estudiamos la evolución del sector en términos de eficiencia energética y crecimiento o caída de los volúmenes producidos. Aquel enfoque, aunque resulte útil para que entendamos el nivel de expansión y consolidación de la industria *sucroalcooleira*, sin embargo fracasa en transmitirnos una idea clara sobre los impactos y los cambios que provocó la introducción del alcohol combustible y del biodiesel en la matriz energética brasileña, bajo un

69 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, y BORENSTEIN, Denis, (2012): *Op.Cit.*, p.1-2

modelo de cultivo extensivo y mediante la elaboración de los insumos por industrias centralizadas con la participación de grandes empresas energéticas.

La cuestión no es trivial, y no puede ser reducida a una mera discusión sobre los beneficios y las consecuencias de otro modelo antagónico de organización productiva y societal. Pero sí resulta necesario problematizar el modelo implementado en Brasil, y las consecuencias sobre el bienestar de la población implicada en el cultivo, la elaboración y la distribución y consumo de los productos que son objeto de análisis.

Si el fomento del sector llegó a entrar en el discurso político del ejecutivo brasileño y recibió especial atención y ayuda fiscal, financiera y legal en general para expandirse, los observadores tienen la responsabilidad de considerar los efectos de aquellas acciones sobre la sociedad. Es en este contexto que resulta necesario recuperar aquel debate, ya consolidado en la agenda internacional y académica, sobre las diferencias sustanciales existentes entre los conceptos de crecimiento y de desarrollo.

Considerando el primero como aumento de la productividad del sector, de alcance de las inversiones y de beneficios económicos para el país, en este caso, y reconociendo que se trató de un proceso bien sucedido durante los últimos cuarenta años (como observamos por el aumento de la producción en valor absoluto, por la formalización de la posición de Brasil como segundo productos mundial y por la constatación de que el sector participa con grandes porcentajes en el PIB del país), ahora tenemos que problematizar una cuestión fundamental: ¿Aportó, la expansión del sector, beneficios redistribuidos sobre la población brasileña?

Además de la disponibilidad de los biocombustibles a precios competitivos (en la perspectiva de los consumidores), ¿podemos afirmar que se contribuyó al aumento del bienestar de la población (desde el punto de vista de los trabajadores)? Una vez discutido este tema mediante los indicadores económicos tradicionales, ¿podemos observar una mejora de las condiciones de vida de la mano de obra involucrada y de los habitantes de las regiones en las cuales se producen caña de azúcar, soja, ricino y otros insumos alimentares destinados a la producción de *combustibles verdes*?

Se trata de cuestiones controvertidas, caracterizadas por altos grados de politización en la Academia, y por fuerte polarización entre ortodoxias críticas y ortodoxias liberales. Aquí, nuestra tarea es la introducción de los debates más relevantes, basados en casos concretos, cuyo papel es dirigir la atención y aumentar el espíritu crítico. Sin tener la presunción de acabar con la

controversia y reconociendo que, por el papel consolidado de la acción del Estado en la organización y redistribución de los beneficios del crecimiento dentro de la sociedad brasileña, muchas veces resulta complicado tener una visión de conjunto y considerar que el proceso puede tener consecuencias negativas en regiones localizadas, y efectos benéficos en otras.

Simplemente para enfocar la atención sobre las críticas, recordemos las preocupaciones del informe FIAN de 2008⁷⁰, avisando sobre los conflictos entre el *Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel* (PNPB) de 2005 y la recuperación del Programa *Pró-Álcool*, que incentivaron la expansión de monocultivos en Brasil, con el *Plano Nacional de Reforma Agrária* inaugurado en 2003 por el gobierno Lula; con las políticas indigenistas y con los *Programas Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo e do Trabalho Infantil*.

Para los próximos años la legislación federal prevé la mecanización completa del sector, y tenemos que reconocer los cambios que esta medida aportará en las condiciones de vida de los (reducidos) trabajadores. No obstante, y hasta ahora, como indican las investigaciones de muchas organizaciones activistas de la sociedad civil, éstos son objetos de múltiples violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de los derechos de protección social. Directa o indirectamente relacionado con los incentivos gubernamentales al sector, existen prácticas consolidadas y privaciones del control público, que afectan a las poblaciones locales, los pueblos indígenas y los agricultores familiares.

El efecto de la generación de empleos, por el cual fue promovido el sector, no está exento de críticas, debido a la baja calidad de los mismos y a la evidencia de que los trabajadores del campo de la caña de azúcar tienen una vida laboral media de apenas quince años.

La producción de alcohol combustible en Brasil está directamente relacionada con el monocultivo y contribuye a la manutención de una estructura de propiedad de la tierra extremadamente concentrada.

Los efectos de la estructura productiva del biodiesel son olvidados, muchas veces, por los análisis disponibles, debido también a su reciente introducción masiva en la matriz energética brasileña. Aunque haya esfuerzos de los legisladores para que se acompañe por una particular atención por el respeto de la producción familiar, tuvo consecuencias importantes y se concretó el riesgo de que, mediante la integración de la agricultura campesina a la agroindustria, se creasen

70 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.38-41

procesos de sumisión total y dependencia de estos productores, por la conformación de múltiples relaciones de mercado en régimen de oligopsonio⁷¹.

Las tensiones sociales en el espacio rural aumentaron considerablemente en las regiones interesadas, y la emergencia de millares de movimientos sociales de resistencia, localizados e integrados en redes de activismo, debe ser entendida como alarma social sobre una cuestión problemática, y no simplemente como reacción conservadora localizada⁷². Este elemento no puede ser subestimado a la hora de evaluar los beneficios de los incentivos estatales implementados.

Aquel proceso que Kohlhepp define como *Euforia do Etanol* trajo consigo impactos relevantes, en la sociedad brasileña, que aún son objeto de estudios de conjunto por parte de la Academia⁷³. En este contexto, el papel de la reglamentación del Estado sigue siendo relevante, pero no es nuestra intención perpetrar una crítica sin abrir espacios para acciones futuras, de manera que, considerando que la expansión del sector fue un proceso exitoso y consolidado, queremos mencionar algunas posibilidades evidenciadas por la literatura para proteger a la población y los biomas nacionales de los impactos negativos reconocidos.

En relación a la crítica *food vs. fuels*, por ejemplo, diversos autores destacan la posibilidad de aumentar la diversificación de materias primas, invirtiendo en combustibles de tercera generación y financiándolos como se hizo por los de primera y segunda, para aumentar la eficiencia actuando sobre el balance energético neto de los mismos⁷⁴. Todo ello resultaría esencial para frenar el aumento de los precios de los alimentos que fueron originados, por ejemplo, en São Paulo en el año 2007 (el informe FIAN destaca un aumento del *feijão* en un 149,5%, de la leche en polvo en 43,77%, de la patata en 40,3%; tres veces superiores a los picos del índice general de inflación).

71 *Ídem*, p.8. Definimos "oligopsonio" como régimen de mercado en el que, mientras la oferta del bien o servicio está fragmentada en un número indefinido de productores, su demanda está particularmente concentrada, constituyéndose una relación de dependencia de la producción. El caso es particularmente interesante en el ámbito del comercio intraindustrial.

72 LÓPEZ ORÓPEZ, Mauricio, y CALPA BURBANO, Mauricio, (2011): "Resistencia antidesarrollista y emergencia de movimientos sociales desde la ecología política: caso de la soja para biocombustibles en Mato Grosso, Brasil". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n.29 (1);

FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta, BARONE, Luís Antonio, y ALMEIDA, Luiz Manoel De Moraes Camargo, (2010): "Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais". *Interações, Campo Grande*, v.11, n.1, Jan-Jun, p.9-21;

SURVIVAL INTERNATIONAL, (2010): *Violations of the rights of the guaraní of Mato Grosso do Sul state, Brazil*. Report to the UN CERD

73 KOHLHEPP, Gerd, (2010): *Op.Cit.*, p.246-247

74 PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, y BORENSTEIN, Denis, (2012): *Op.Cit.*, p.403-404

En cuanto a los impactos sobre el mercado de trabajo, también las opciones son múltiples y, además de la legislación, un control real sobre las prácticas de grandes empresas involucradas podría ayudar en la reducción de prácticas que son penalizadas por el sistema legal brasileiro, como la esclavitud o el trabajo infantil.

En relación a los impactos ambientales, finalmente, los debates más amplios que suscitan proyectos legislativos como el nuevo *Código Florestal* elaborado en los primeros meses de 2012 en revisión del que fue establecido en 1965, evidencian que la sociedad civil está atenta e interesada en la protección de los biomas vitales para la biodiversidad y para el bienestar de las poblaciones. Según la literatura crítica, se deben problematizar los aumentos en el precio de la tierra, que en 2007 fueron registrados en tasas del 18%, y del ritmo de deforestación de Amazonas⁷⁵, relacionado con las cuestiones anteriormente citadas de expansión de la frontera agrícola por el efecto indirecto que empuja los cultivos de alimentos en dirección de biomas como Amazonas y el Cerrado. Finalmente, han de ser estudiadas otras dinámicas como la contaminación por la quemada de la caña, las consecuencias del uso elevado de insumos químicos, la reducción de las fuentes de agua y el balance real de las emisiones de gases de efecto invernadero.

¿Los agrocombustibles reducen la dependencia energética? Participación de inversores extranjeros e internacionalización del sector

Como segundo eje de problematización, queremos analizar el hecho de que, en un contexto de expansión tan exitosa del sector, éste se convirtió en objeto de atención de grandes inversores internacionales.

En un país cuyo potencial de expansión de la frontera agrícola no tiene comparación, y con un ejecutivo que promueve en todos los foros internacionales el fomento de los combustibles de fuentes renovables, grandes compañías transnacionales del sector energético comenzaron a moverse para participar en el mercado brasileño. Los medios sectoriales influyeron promoviendo la ampliación de las inversiones, y declarando que sólo era necesario invertir para activar un sector que podía llegar a sustituir el 10% de la gasolina consumida por la humanidad⁷⁶, y que solamente precisaría de la activación infraestructural: oleoductos y alcoholductos, puertos, maquinarias, etc.

75 REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, (2008, Outubro): *Os impactos da produção de cana no Cerrado e Amazônia*, p.21

76 FAN, Grace, (2007): "Brazil ethanol can replace 10% world gasoline in 20 yrs". Dow Jones Newswires, Tuesday, February 13th

A este respecto, citamos el trabajo de la red FIAN⁷⁷, que se dedicó a analizar el crecimiento de la participación extranjera en la industria *sucroalcooleira* brasileña. Sólo entre 2005 y 2007, según el trabajo citado, tuvieron lugar 45 operaciones de fusión y adquisición con participación de capital privado externo. En cuanto a la tipología de actores que operan en el sector doméstico brasileño, destacan los consorcios de empresas y fondos de inversión que no tienen experiencia directa con el sector.

Otro caso interesante, analizado por Xavier, Pitta y Mendonça⁷⁸, es la *joint venture* Raizén, creada por Cosan y Shell en 2008 para la exportación de alcohol combustible a Holanda, Finlandia, Suiza, Japón, Argentina y Australia. Raizén es responsable por la producción de 2,2 billones de litros de etanol y 4 millones de toneladas de azúcar, con un mercado estimado en torno a los US\$ 20 billones, y el control de cerca de 4.500 estaciones de gasolina, 500 tiendas, operaciones de distribución en 54 aeropuertos.

En lo relativo a la nacional Petrobrás, la nueva política de diferenciación de los sectores y de los socios le permitió mantener la centralidad en el mercado energético mundial. Entre sus grandes inversiones, destacan los proyectos desarrollados con la japonesa Toyota y Mitsui de Goiás, para activar un canal de exportación preferencial directo a Japón, posible gracias a la construcción de la línea férrea Norte-Sur y a inversiones de la BP para la producción de etanol en el sur de Goiás⁷⁹.

Paralelamente Transpetro, su subsidiaria para los transportes, invirtió hasta US\$ 1,2 billones en la construcción del mayor alcohol ducto del mundo, para transportar 12 millones de m³ por año. En julio de 2008, la subsidiaria *Petrobrás Biocombustíveis*, creada para el sector, participaba en 23 *joint ventures* para la exportación de etanol, como ConocoPhillips, Galp Energia, ENI, Bharat Petroleum, Oil and Natural Gas Corporation, China National Offshore Oil Corporation, Toyota Tsusho Corporation, Mitsui, Nippon Alcohol Ganbai, etc.⁸⁰.

Como observan los activistas de Repórter Brasil⁸¹, actualmente hay más de 51 plantas de producción de biodiesel autorizadas por la *Agência Nacional de Petróleo* brasileña; la mayor parte de ellas trabajando con soja y creando proyectos de infraestructuras. Por otro lado, se están

77 FIAN, (2008, Julho): *Op.Cit.*, p.28-29

78 XAVIER, Carlos Vinicius, PITTA, Fábio T., y MENDONÇA, Maria Luisa, (2011, October): "A monopoly in ethanol production in Brazil: The Cosan-Shell merger". *Milieudefense*

79 KOHLHEPP, Gerd, (2010): *Op.Cit.*, p.231

80 ETHABLOG, (2009): *The top 10 reasons why Petrobrás matters, deeply, to the development of a global biofuels industry*, Saturday, May 16th

81 REPÓRTER BRASIL –centro de monitoreo de los agrocombustibles-, (2008): *El Brasil de los Agrocombustibles: Impactos de los cultivos sobre la Tierra, el medio ambiente y la sociedad – Soja y Rícino*

evaluando cincuenta ulteriores proyectos que, en caso de que sean activados, provocarían un aumento de la producción de los actuales 2,5 millones de litros por año a más de 4 millones.

Se trata de enormes oportunidades para el sector, abierto a la participación privada desde mediados de la década de los noventa y con grande potencial de expansión debido a las perspectivas de aumento de los precios del petróleo y a la manutención de los estímulos del Estado; oportunidades que, según la retórica del ejecutivo brasileño, confluyen para los objetivos estratégicos esenciales de Brasil, para afirmarse como socio fiel de actores estatales y privados en el mundo, y que concurrirían a la consecución de los objetivos que evidenciamos en el primer capítulo de este trabajo: emancipación energética, reducción de las emisiones de gases de efectos invernaderos, desarrollo y aumento de las oportunidades de vida de la población nacional.

Por otro lado, el hecho de que buena parte del sector nacional sea participado por inversores extranjeros, y que muchos de los proyectos desarrollados por Brasil estén orientados a la exportación de la producción para países desarrollados orígenes de las propias inversiones, pone en cuestión estas afirmaciones⁸².

Dicho esto, resulta evidente que el discurso del ejecutivo brasileño sobre el potencial de los agrocombustibles para el desarrollo, la emancipación energética y el aumento del bienestar de las poblaciones, usado para legitimar grandes proyectos de expansión del sector en otros países de Suramérica y de África propiciados por la diplomacia brasileña, debe de ser problematizado. Sobre todo cuando aquellos proyectos son llevados e implementados en países con estructuras socioeconómicas totalmente diferentes y, muchas veces, más vulnerables; y desde que la propia experiencia de desarrollo agrícola de Brasil es objeto de crítica, desde autores preocupados por los riesgos de “externalización de disputas domésticas”⁸³.

82 DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, (2009): *Op.Cit.*

83 LEITE, Iara Costa, SUYAMA, Bianca, y POMEROY, Melissa, (2013, March): “Africa-Brazil co-operation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. Wider Working Paper No. 2013/022, p.25

Diplomacia del Etanol y Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo de Brasil: actores, relaciones e intereses en Angola, Etiopía y Mozambique

El ejemplo de crecimiento y nueva proyección internacional

La enorme expansión económica vivida por Brasil durante la última década le permitió entrar en el grupo de potencias medias de la sociedad internacional; países que, en términos realistas, en razón de su capacidad y poder relativos, pueden aportar modificaciones a la estructura de las relaciones internacionales. Esta dinámica, analizada por la literatura brasileña de Relaciones Internacionales, es aprovechada por la retórica de los formuladores de la política exterior, en la elaboración de un plano político de consolidación de la presencia de Brasil como actor global relevante.

En este contexto, en el capítulo anterior de este texto, intentamos destacar la evolución exitosa vivida por Brasil en el ámbito de la producción de agrocombustibles; proceso que, aquí, será entendido como elemento esencial que participó del aumento de poder, tanto material como simbólico, del país.

En lo que concierne a la dimensión material, Brasil adquirió nuevas capacidades y potencial de expansión, con un sector agrocombustible que llegó a constituir más del 15% del PIB nacional. En relación al poder simbólico, nos referimos a las acciones políticas de promoción de las energías renovables en el mundo, que obtuvieron un papel fundamental en la retórica de la política exterior brasileña; en el discurso del ejecutivo y de la diplomacia en relación a los elementos fundamentales de la estructura del poder global.

En este sentido, observamos como la retórica sobre el potencial de las energías renovables fue asimilada a las reivindicaciones globalistas que fueron recuperadas y reforzadas por la política exterior del gobierno Lula a partir de 2003; contribuyendo, además, a la conformación del proyecto internacional de gobierno, ofreciendo alternativas para los países del *Sur global*⁸⁴.

Se trata de una retórica que incita los países en desarrollo a trabajar para alcanzar la independencia energética y consolidarse como Estados autónomos en la sociedad internacional; renovando la importancia del sector de la producción agrícola, que hace un tiempo fue aglutinador

84 RIBEIRO, Cláudio Oliveira, (2009) "A política africana do governo Lula (2003-2006)". Tempo Social, revista de sociologia da USP, n.21, vol.2, p.185

de las posiciones de los países exportadores netos en los ambientes de negociación multilateral, y recuperando motivaciones para formar coaliciones en contra de las jerarquías del poder de la sociedad internacional.

Como queremos destacar, interpretar estas políticas, en el contexto de la Cooperación Sur-Sur, como acciones retóricas, nos permitiría observar como están conformadas, también, por una multiplicidad de motivaciones estratégicas. Desconocer este elemento nos llevaría a ocultar parte de la verdad; a promover de manera acrítica modelos y acciones intencionadas, informados por otros vectores además de las exigencias de desarrollo.

Utilizando el discurso de la horizontalidad, para promover grandes programas basados en la diversificación de la matriz energética de diversos países en desarrollo de las regiones latinoamericana y africana, mediante la introducción del óleo y del alcohol combustibles, esta retórica contribuyó al estrechamiento de las relaciones entre Brasil y diversos países en desarrollo, facilitando también, además de la óptica de la horizontalidad, el objetivo primordial de la política exterior de la última década: la inserción de Brasil como actor global.

En este sentido, es necesario subrayar como esta retórica no fue aceptada sin tensiones por otros actores regionales. Por ejemplo, en el contexto americano, recuérdese el recelo provocado en los gobiernos venezolano y cubano⁸⁵, y el largo proceso de convergencia de intereses con los Estados Unidos de América que, si en un principio reaccionaron incentivando su propio sector de producción de alcohol con maíz (Plano Veinte en Diez de la Administración Bush Jr., para llegar a la producción de 36 millones de hectáreas de maíz en 2007, responsable por la crisis de las tortillas mexicana), acabaron consolidando los intereses comunes a partir de 2008, con la presión conjunta para la *commoditización* de la producción y el acuerdo del mismo año para la producción en terceros países mediante Cooperación Triangular.

Esta y otras cuestiones advierten sobre la necesidad de problematizar el discurso oficial promovido por el gobierno brasileño en la materia, discutiendo la solidez de la perspectiva recuperada con el gobierno Lula de la Cooperación Sur-Sur.

85 HONTY, Gerardo, y GUDYNAS, Eduardo, (2007): *Agrocombustíveis e desenvolvimento sustentável na América Latina: situação, desafios e opções de ação*. Clae, Buenos Aries

Cooperación Internacional Sur-Sur

Desde la primera fase del ejecutivo Lula, fueron activados mecanismos de demostración simbólica, orientados a la consolidación de un nuevo papel de Brasil en la arena internacional. La intencionalidad de la política federal se hizo evidente mediante el reconocimiento de que Brasil había ingresado en el grupo de los Países de Renta Media, con la asunción de nuevas responsabilidades. Aunque Brasil sigue recibiendo cooperación técnica y financiera de fuentes bilaterales y multilaterales⁸⁶, la activación de grandes proyectos de cooperación con otros países en desarrollo estarían orientados a un cambio en el peso político internacional del país.

Brasil empezó a ser “donante” de ayuda internacional, aunque hubo grande atención para no reproducir el discurso de la Cooperación Norte-Sur; para diferenciar su papel y modalidad. En este contexto, fue reforzado el significado del término Cooperación Sur-Sur, que en la retórica de Lula evitaba cualquier asimilación a las donaciones jerarquizadas y condicionada del grupo incluido en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE). Usando las expresiones de Itamaraty, Brasil tenía que ser “socio del desarrollo del Sur”, reforzando la idea de que iba a mantener relaciones horizontales y que refutaba los criterios de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), como la condicionalidad política y económica, y las prácticas interesadas de los países del Norte, que asociarían la Cooperación para el Desarrollo a intereses lucrativos y a la ampliación de los lazos comerciales⁸⁷.

Aunque no se trate de una novedad en las relaciones internacionales, sino de la recuperación parcial de un debate de larga data, catalizado durante la Guerra Fría por el eje tercermundista y por iniciativas autonomistas de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), en el contexto actual, y desde la perspectiva de la alternancia de los gobiernos en Brasil, sí estamos ante una novedad sustancial, que modificaría el papel y la actuación de un actor y que puede resultar ambigua ante los ojos de los observadores⁸⁸, los cuales evidencian la dualidad “receptor-donador”

86 INOUE, C. Y. A., y VAZ, Alcides C., (2012): “Brazil as ‘southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?”. *Cambridge Review of International Affairs*, 25:4, 507-534

87 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, (2010, Dezembro): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, Brasília, p.32. En la introducción de Lula incluida en esta publicación, se evidencia el hecho de que se trata de relaciones de intercambio entre semejantes, que supere la relación tradicional entre donantes y receptores de ayuda;

JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, (2008, June): “Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative”. FRIDE comment

88 GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro, (2010): “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula”. II Seminário Nacional Sociologia & Política, Anais do Evento 2010, Volume 4

de Brasil como mecanismo para legitimar una mayor libertad de elección de los criterios éticos que sustenten sus propias acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por esta razón, desde 2009 en particular, diversas Organizaciones Internacionales y foros multilaterales empezaron a demostrar su interés por el fenómeno, entendido en términos generales como Cooperación Sur-Sur. Destacan, a este respecto, las discusiones llevadas a cabo en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con su Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur⁸⁹); del ECOSOC en su primer Foro de Cooperación para el Desarrollo de 2008⁹⁰; y sobre todo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, foro de *mainstream* que, en estos años, está intentando conjugar sus esfuerzos para concretar y conjugar una agenda de eficacia de la AOD con las dinámicas de Cooperación Sur-Sur, bajo el prisma de la compatibilidad y complementariedad de las mismas, promovido por Colombia y por las asociaciones de la sociedad civil latinoamericanas que se adhirieron a la agenda *Better Aid*.

Además de las meras observaciones sobre las intensidades de estos “nuevos” flujos de cooperación, los análisis que se llevan a cabo desde la perspectiva de la agenda de la eficacia destacan sus elementos críticos, como por ejemplo la ausencia de coordinación y armonización entre los proyectos y los actores de la Cooperación Sur-Sur; de una cultura de la evaluación; de la complementariedad entre las múltiples instituciones involucradas⁹¹. Problemas, estos, que serían consecuencias de que, en verdad, los mayores flujos de Cooperación Sur-Sur serían la confluencia entre la acción bilateral independiente de los países emergentes, concordando principalmente con las propias prioridades de política exterior, y solamente de manera marginal con objetivos de largo plazo de sustento del desarrollo de los socios “receptores” de cooperación.

La observación empírica, según diversos analistas, no sustentaría la retórica oficial de que la acción de estos actores del desarrollo Sur-Sur, entre los cuales se sitúa Brasil, estaría exenta de la

89 UNPD, (2009): *South Report 2009. Perspectives on South-South Cooperation for Development*, UNPD Special Unit for South-South Cooperation, p.169. Estudio en el que se entiende la Cooperación Sur-Sur como una “oportunidad para modificar el paradigma global actual mediante la creación de relaciones complementarias y crecientes de cooperación para el desarrollo sur-sur”. traducción propia

90 Se aportan datos demostrando que la Cooperación Sur-Sur comporta entre el 7,8% y el 9,8% del flujo total de la Cooperación para el Desarrollo (con volumen de entre US\$ 9,5 billones y US\$ 12,1 billones en 2006) aunque se entienda como mecanismo complementar a la Cooperación Norte-Sur:

ECOSOC, (2008, April): *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Background study for the Development Cooperation Forum, p.35

91 MAWDSLEY, Emma, (2010): “Non-DAC donors and the changing landscape of foreign aid: the (in)significance of India's development cooperation with Kenya”. *Journal of Eastern African Studies*, 4:2, p.361-379

reproducción de relaciones jerarquizadas⁹² y no promovería los intereses particulares del Estado. Aunque sea preciso reconocer la parcialidad de la perspectiva de los donadores tradicionales reunidos en el grupo CAD de la OCDE, esto no nos exime de la responsabilidad de construir un discurso crítico, que problematice la naturaleza de la Cooperación Sur-Sur, el papel del interés nacional y de los intereses de otros actores en la conformación de iniciativas de cooperación.

Por esta razón, identificamos como tarea urgente la problematización de estas incongruencias entre retórica y práctica; reconociendo, también, la existencia de una dimensión estratégica de la Cooperación Sur-Sur⁹³, y queriendo ir más allá de la contraposición dialéctica entre una concepción de la cooperación *tradicional* (Norte-Sur, jerarquizada, da prosecución de los lazos coloniales de dominación), y de una *vanguardista* (Sur-Sur, horizontal, de la emancipación de los países en desarrollo), útiles sólo para la retórica política.

¿Horizontalidad versus Verticalidad?

Estas dos interpretaciones de la cooperación son frecuentemente identificadas por la literatura brasileña. Por ejemplo, el trabajo de Maria Regina Soares de Lima⁹⁴ las interpreta como dos modelos para entender el nuevo papel de los denominados BRIC. El primer modelo, de los *system-affecting states*, atribuido a la obra de 1969 de Robert Keohane, reconoce las nuevas capacidades relativamente limitadas de estos países que, sin embargo, les permitiría tener un “perfil internacional asertivo” en la consolidación de “uma ação finalizada a alguma meta de poder e influência nos resultados internacionais”, mediante asociaciones y coaliciones horizontales.

El segundo modelo, de los *grandes mercados emergentes*, se concentra en las reformas para el mercado que aumentaron la estabilidad y la confianza internacional en la acción de estos países, en la perspectiva de la liberalización de las relaciones comerciales y transacciones financieras, propiciando mejores y más continuadas relaciones con los países del denominado primer mundo.

Se trata de los dos ejes; horizontal y vertical, que delimitarían una posición ambigua de los países emergentes en la actual sociedad internacional; dos ejes que fueron tradicionalmente

92 INOUE, C. Y. A., y VAZ, Alcides C., (2012): *Op.Cit.*

93 Es el caso del trabajo de Golçalves que, además de la diplomacia solidaria, reconoce su papel como instrumento importante de política externa, capaz de contribuir para la realización del interés nacional, ampliando los vínculos con los países del Sur y trayendo reconocimiento y fortalecimiento de la imagen internacional de la potencia en la sociedad internacional: GONÇALVES, (2010): *Op.Cit.*, p.3;19

94 LIMA, Maria Regina Soares de, (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. Revista Brasileira de Política Internacional, n.48 (1), p.24-59

entendidos como mecanismos excluyentes. Es el caso del *mainstream* de la literatura brasileña de Relaciones Internacionales, elaborada a partir de los paradigmas extraídos de los grandes programas de política exterior de la diplomacia nacional y, por esta razón, víctima de la falaz contraposición dialéctica que se intenta crear en la alternancia de gobiernos y de programas políticos de inserción internacional.

Según nuestra interpretación, este “debate engañoso”⁹⁵ prohíbe la percepción del grado de combinación entre los dos ejes; entre la dimensión tercermundista de la política Sur-Sur y los intercambios tradicionales con el Norte que, sobre todo en el segundo gobierno Lula⁹⁶ y con el ejecutivo guiado por Dilma Rousseff, confluyeron en la conformación de una política exterior altamente pragmática.

Esto es, en particular en el ámbito de la política energética, por la cual, como afirma Cristina Pecequillo, la posición de Brasil se vuelve ambigua y los lemas de la diplomacia, como aquí añadimos, desvirtúan el análisis.

Definiendo la Cooperación Sur-Sur y el interés nacional.

El problema de la retórica es reconocido, por ejemplo, por Iara Costa Leite, según la cual, en las interpretaciones del Sur global, influenciadas por los enfoques dependentistas y por una historia de la Cooperación Sur-Sur relacionada con el Movimiento de los Países No Alineados, los intercambios entre éstos serían influenciados “por un sentimiento de solidaridad e escapariam, portanto, da esfera competitiva do mercado –algo que (...) não necessariamente se verifica em bases empíricas.”⁹⁷

El concepto de la Cooperación Sur-Sur, aprovechado por la retórica política y “usado de maneira aleatoria” por la Academia⁹⁸, aun no fue conceptualizado con el debido rigor.

95 PECEQUILLO, Cristina Soreanu, (2008): “A política externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. Revista Brasileira de Política Internacional, n.51 (2), p.136

96 VIGEVANI, Tullio, y CEPALUNI, Gabriel, (2007): “A Política externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vo.29, n.2, julho-dezembro, p.273-335

97 LEITE, Iara Costa, (2012, Março): “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos”. Observador On-Line, n.7, n.3, p.5

98 Por ejemplo, diversas Organizaciones Internacionales, en la óptica de los donantes tradicionales, centrada en la Ayuda Oficial para el Desarrollo, suelen usar el término Cooperación Sur-Sur para definir un concepto que sólo representa una parte de la misma: la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo. Se excluyen así diversas manifestaciones mediante mecanismos de mercado que según la perspectiva de los actores de la Cooperación Sur-Sur son fundamentales, como las IED, exenciones sobre las importaciones, etc.

Separando los conceptos de Cooperación Sur-Sur y Cooperación para el Desarrollo, el reciente estudio de Leite sitúa la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo en un lugar específico, en el que convergen una dinámica específica y cierto grado de intencionalidad política. Aprovechando su definición, pretendemos entender la Cooperación Sur-Sur como fenómeno amplio; relación compleja de intercambio entre dos partes, ambas provenientes de países del llamado Sur global (países en desarrollo), que perciben la existencia de un beneficio mutuo⁹⁹ y activan un proceso de socialización incremental¹⁰⁰.

El potencial de esta interpretación es relevante, pues problematiza el entendimiento tradicional del Estado como actor unitario racional-instrumental; formulador y ejecutor de la cooperación internacional, para introducir el análisis de la acción estratégica de otros múltiples actores, también privados, los cuales, en contexto democrático, intentan influir en la formulación de la política exterior¹⁰¹; y de otras dinámicas, tradicionalmente desapercibidas, como los flujos de inversiones y otras acciones no estatales, que hoy deben de ser entendidas como concurrentes en la concreción de la Cooperación para el Desarrollo; y que los propios actores de la Cooperación Sur-Sur pretenden contabilizar como acciones para el desarrollo, en oposición al enfoque reductivo perpetrado en el seno del CAD-OCDE.

Partiendo de esta perspectiva, la horizontalidad de la Cooperación Sur-Sur deja de ser entendida como cualidad intrínseca de la acción estatal, para confluir en los aparatos retóricos y perceptivos de los actores gubernamentales (como herramienta que puede facilitar la cooperación mediante consolidación de confianza mutua).

Con esta base teórica, podemos analizar algunos aspectos de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo implementada por Brasil a lo largo de la última década. Destacaremos la Cooperación Técnica en diversos países africanos, y una estructura organizacional de formulación de los programas y proyectos particulares, para después incluir la consideración sobre la dinámica de incorporación de actores privados en estos mecanismos, mediante múltiples lazos y relaciones.

Todo ello, evidenciando las incongruencias que pueden resultar entre modelos de cooperación declaradamente libres de la búsqueda del lucro, que sin embargo están dirigidos a la concreción de un interés nacional cada vez más difícil de definir.

99 LEITE, Iara Costa, (2012, Março): *Op.Cit.*, p.4

100 *Idem*, p.29

101 *Íbidem*, p.33

A este respecto, y pensando en la centralidad que es dada al interés nacional en la retórica de la Cooperación Sur-Sur (a menudo legitimada, en los sistemas nacionales, como acción vinculada a una intencionalidad de responsabilidad internacional y solidaridad, pero también a la perspectiva de un retorno en términos de intereses nacionales) es necesario reconsiderar nuestras interpretaciones del interés nacional; yendo más allá de las visiones deterministas ofrecidas por el realismo político, y que podían considerarse congruentes a un modelo de Estado unitario que, conforme afirmamos anteriormente, aquí desvirtuaría el análisis.

Interés nacional, en nuestra perspectiva, es el resultado de un conjunto más complejo de interrelaciones, entre múltiples actores y múltiples niveles de intereses, ideas, valores y creencias, cargados de mayores o menores grados de intencionalidad; que juntos confluyen en la formulación y en la implementación de políticas. En la tradición anglosajona, es el resultado de las apreciaciones de Graham Allison, formulando los conocidos modelos del proceso organizacional y de políticas burocráticas, que vinieron a problematizar la veracidad y exhaustividad del modelo del actor racional. En nuestro caso, es lo que impide la asunción acrítica del discurso gubernamental sobre la existencia de complementariedad de intereses nacionales en la Cooperación Sur-Sur, conllevando la necesidad de investigar más y con mayor atención, en los niveles meso y micro del análisis, las relaciones que coadyuvan la formulación de políticas de cooperación para el desarrollo, su implementación por uno u otro actor y las modalidades mediante las cuales se llevan a cabo.

Con esto, no queremos simplemente recrear una oposición maniquea y cargada de juicios de valor entre la acción de lo público y lo privado; entre el supuesto altruismo caritativo de la Ayuda OCDE y la acción interesada de actores privados¹⁰². Sin embargo, sí consideramos necesario reflexionar sobre cuestiones tan relevantes como es la aplicabilidad de criterios de apropiación democrática y de desarrollo social y humano a la Cooperación Sur-Sur, sacando a la luz los vectores de la Cooperación Sur-Sur más allá de las meras declaraciones políticas.

102 MAWDSLEY, Emma, (2011): "The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory". Transactions of the Institute of British Geographies, p.256-272

Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo con socios africanos

La compleja estructura de la cooperación brasileña; actores y relaciones

La cuantificación del aumento de la Cooperación para el Desarrollo de Brasil confirma nuestras afirmaciones anteriores sobre el nuevo énfasis atribuido por el gobierno Lula a la cooperación con socios del Sur. Entre 2005 y 2009, los recursos destinados a esta área de acción alcanzaron cifras próximas a R\$ 2,9 billones en valores corrientes, de los cuales, el 76% se destinó a contribuciones para Organizaciones Internacionales y bancos regionales y el 24% a asistencia humanitaria, becas y Cooperación Técnica¹⁰³. El ámbito de la Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica vivió un aumento exponencial, entre 2005 y 2009, llegando a triplicar y superando los R\$ 252,6 millones¹⁰⁴.

En lo que se refiere a la estructura organizativa de la cooperación, destaca el papel de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Hasta hace pocos años coordinadora de la ayuda bilateral y multilateral recibida, hoy en día la institución es la responsable de coordinar el aumento de los programas de cooperación de Brasil con otros países en desarrollo¹⁰⁵. Estas funciones -una interna y otra externa- deben de ser conjugadas por la ABC, la cual tiene la responsabilidad de hacer coincidir las prioridades de desarrollo de Brasil con las prioridades de política externa del MRE, del cual depende.

Además de la ABC, otros múltiples actores participan de la conformación de la Cooperación para el Desarrollo de Brasil, aumentando el grado de complejidad de la coordinación entre diversas acciones y la responsabilidad en la negociación y en el control de los programas implementados. Entre estos actores, destacan las agencias internacionales de diversos ministerios federales (*Ministério da Saúde* en primer lugar), la *Fundação Oswaldo Cruz* (Fiocruz), la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* (Embrapa, ligada al Ministerio de Agricultura) y el *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI, representando el interés del sector industrial brasileño), cuyos lazos son evidenciados por el esquema que elaboraron Vaz e Inoue¹⁰⁶.

El trabajo de coordinación es estructurado según la división de la Coordinación General para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, entre unidades geográficas y por interés

103 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, (2010, Dezembro): *Op.Cit.*

104 *Idem*, p.34

105 JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, (2008, June): *Op.Cit.*, p.2

106 VAZ, Alcides Costa, y INOUE, Cristina Yumie Aoki, (2007): *Emerging donors in International Development Assistance: The Brazil case*. Institute for Development Research Cooperation Partners and Business Development Division, p.8

estratégico. Sin embargo, generalmente la formulación de políticas de Cooperación para el Desarrollo de Brasil y la coordinación con los proyectos de investigación para el desarrollo llevados por Embrapa y el SENAI¹⁰⁷ no encajan en la organización burocratizada establecida por el organigrama de la ABC, confluendo en procesos más individualizados y *ad hoc*¹⁰⁸.

Por esta razón, la literatura analizada suele destacar cierta dificultad en la coordinación y en la identificación de marcos de acción coherentes y continuados de la cooperación de Brasil¹⁰⁹, que puedan confutar nuestra interpretación y subrayar la existencia de una acción racional y coherente por parte de un Estado unitario.

La compleja estructura de la cooperación brasileña: actores e intereses.

Junto con el reconocimiento de la complejidad de la estructura de formulación de las políticas de Cooperación para el Desarrollo, nuestra intención es ahora la problematización del papel del sector privado en estos procesos.

La literatura de Administración Pública comenzó a incluir este factor ya a partir de la década de 1990, en el contexto más amplio de revitalización del papel de las empresas en el denominado modelo de *Estado relacional*. Según este modelo, la empresa no es motivada únicamente por la búsqueda del lucro, sino que puede llegar a reconocer e incentivar su propio papel de actor social, mediante diversos tipos de acción, reconocidos por un modelo de Estado descentralizado, entre los cuales destacan los programas de responsabilidad cooperativa, las Asociaciones Público-Privadas, las empresas sociales y las asociaciones multipartidas¹¹⁰.

Sin embargo, se trata de actividades contextuales, o marginales con relación a las prácticas principales de las grandes empresas estratégicas de los Estados, pues aun no podemos contar con un marco universal de responsabilización y de control ciudadano sobre la acción de las empresas, que permita hablar de institucionalización de estas modalidades. El papel del sector privado en la

107 Involucrados, por ejemplo, mediante la apertura de una sede de Embrapa en Accra; y de centros profesionales del SENAI en Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y San Tomé y Príncipe: ABC, *Op.Cit.*, p.7

108 VAZ, Alcides Costa, y INOUE, Cristina Yumie Aoki, (2007): *Op.Cit.*, p.10

109 LEITE, Iara Costa, y HAMANN, Eduarda Passarelli, (2012, Outubro): "Cooperação Técnica Brasileira. Situação atual, desafios e possibilidades". Instituto Igarapé, Nota estratégica 4;

HIRST, Monica, (2012): "Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau". Ipea, Texto para discussão 1687, Rio de Janeiro, p.12

110 RUIZ, Susana, TAMARIT, Isabel, ITRIAGO, Déborah, y ATIENZA, Jaime: "La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo em transición". En: OXFAM, (2011): *La realidad de la ayuda*, cap.3

Cooperación para el Desarrollo aún está sujeto a la discrecionalidad del mismo y a los múltiples lazos de relación con los responsables de la formulación de los gobiernos.

Las reivindicaciones que son llevadas a cabo por autores como Ruiz, Tamarit, Itriado y Atienza¹¹¹, para la coordinación de la acción de lo público y lo privado para el desarrollo, sólo pueden ser viables si consideramos a las empresas como actores autónomos, dotados de voluntad política. Además de vehicular el interés del Estado en acciones para el desarrollo del área y de la población interesadas en su inversión, las empresas pueden aprovechar el Estado para vehicular su propio interés¹¹². Somos conscientes de que este debate está politizado y de que la diferencia entre una crítica fundamentada y un juicio de valor es muy lábil en este contexto. Sin embargo, esta consideración es de vital importancia cuando queremos discutir la naturaleza de los vectores, de las motivaciones y de los objetivos que informan la formulación de acciones y políticas de desarrollo por parte de los diversos actores involucrados.

Diversos estudios analizan el potencial de las Asociaciones Público-Privadas como positivo *per sé*, en cuanto movilizaría capital privado en áreas deficientes de infraestructuras y con factores productivos desmovilizados¹¹³. No obstante, y según nuestra interpretación, los mecanismos son algo más complejos. Muchas veces la dinámica es la opuesta, con la movilización de los instrumentos relacionales del Estado para favorecer el interés de las empresas, promovidos como si fuera convergencia horizontal entre un objetivo de política pública y un potencial de desempeño económico para el sector privado. La literatura conoce estos mecanismos, definidos como *business diplomacy*, o diplomacia comercial.

Se trataría de las dinámicas de negociación entre representantes de empresas y actores públicos; de contactos, informaciones, relaciones públicas y consultas, que ciertos sectores de un gobierno ofrecen a sus empresas estratégicas, como “empujón” para nuevas inversiones internacionales¹¹⁴. Según algunos, se trataría del caso de la expansión del sector empresarial brasileño en el continente africano, en particular en el ámbito del sector energético¹¹⁵.

111 *Ídem*, cap.3

112 VAZ, Alcides Costa, y INOUE, Cristina Yumie Aoki, (2007): *Op.Cit.*, p.9

113 Un ejemplo en contexto africano es el análisis sobre el potencial de las Asociaciones Público-Privadas en Angola de OSÓRIO, Paula, y TUDO BOM, Luís, (2008): “Parcerias público-privadas em Angola”. *Economia Global e Gestão*, Vol.13, n.2, p.27-41

114 RIBEIRO, (2009): *Op.Cit.*, p.118

115 *Ídem*, p.193;204

Son dinámicas muy difíciles de percibir desde fuera, porque llevadas a cabo en redes complejas y opacas de relaciones no siempre institucionalizadas entre actores clave del empresariado y de la estructura burocrática del Estado; que no deben de ser juzgadas negativamente *a priori*, sino que pueden ser entendidas como promoción de los intereses de empresas que representan porcentajes enormes del PIB de los Estados interesados, que influyen en la dinámica de partidos y en el juego político doméstico en ambientes pluralistas de interrelación, y que hacen parte de lo que, en una perspectiva amplia, se puede definir como interés nacional.

Sin embargo, es necesario diferenciar estos procesos de lo que muchas veces fue definido de manera acrítica como Cooperación para el Desarrollo, que incluso en el discurso oficial de la ABC incluiría una serie de responsabilidades, controles democráticos, criterios de transparencia y objetivos distantes del lucro¹¹⁶ que, en estos casos, no están asegurados. Un estudio útil para nuestro propósito, que representaría una experiencia de análisis de estos mecanismos en contexto de países lusófonos, es la que proponen Ferreira y Gonçalves sobre la diplomacia económica de Portugal en Angola¹¹⁷. Los autores observan diversos casos en los cuales son utilizadas las capacidades de influencia política del Estado para favorecer los intereses económicos de las empresas de bandera¹¹⁸; principalmente para ampliar las oportunidades de internacionalización de la actividad productiva o exportadora de éstas; considerada esencial en el actual contexto internacional. En particular, pero no exclusivamente, en relación a las empresas estratégicas nacionales y en los sectores en los cuales el país puede competir en el mercado internacional, muchos países intentarían penetrar y consolidar la presencia de sus propias empresas en nuevos y más dinámicos mercados externos. Lo cual, desde una visión de la búsqueda del interés nacional, puede resultar cuestionable.

Por parte del país “receptor”, resultaría atractivo captar las Inversiones Extranjeras Directas en operaciones con alto impacto en la transferencia de tecnología, en las infraestructuras básicas, y en el valor de los factores productivos domésticos; que además contribuirían para la estabilidad de la Balanza de Pagos.

116 ABC, (2005): *Op.Cit.*

117 FERREIRA, Manuel Ennes, y GONÇALVES, Rocha, (2009, Dezembro): “Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da GALP e UNICER em Angola”. *Relações Internacionais*, n.4, p.115-133

118 *Idem*, p.115

La diplomacia del etanol

Sería el caso del sector agroenergético brasileño, que, a lo largo de la última década, encontró grandes oportunidades de expansión en la región africana y que, como se observará, encontró en las iniciativas de aumento de la Cooperación Sur-Sur y en el apoyo de la diplomacia comercial de Brasil incentivos considerables a su internacionalización.

Es el proceso que Christina Stolte¹¹⁹ define “diplomacia del etanol” y que, según nuestra observación, facilita grandes inversiones internacionales para la producción de agrocombustibles en socios en desarrollo, desbloqueando también las exportaciones brasileñas de insumos industriales y maquinarias con alto nivel tecnológico, mediante financiación directa de instituciones públicas brasileñas y asociando proyectos más amplios de Cooperación Técnica con la participación de los sectores de la industria nacional para la formación de trabajadores capacitados; mecanismos, todos ellos, que algunos analistas critican por asumir las formas de cooperación atada o vinculada.

Todo ello, sería facilitado por las buenas relaciones diplomáticas entre los socios y por la retórica emancipadora de la Cooperación Sur-Sur y del Desarrollo Sostenible. Stolte analiza, en este contexto, la creación de centros de formación como el que fue inaugurado en 2007 en Ghana; la fundación de una *Cidade dos agrocombustíveis* en Nigeria; la introducción de tecnología para el programa de biocombustibles de Senegal; y las diversas conferencias sobre el sector que se organizaron en Brasil invitando representantes de los países africanos, europeos y latinoamericanos.

Nuestro propósito, aquí, es propiciar una ampliación de la casuística que ejemplifica estos procesos, problematizando aún más los lazos y las tenues fronteras¹²⁰ entre el sector público y el sector privado y aplicando las críticas elaboradas anteriormente sobre los impactos reales de este sector en el desarrollo de los socios brasileños. Esto es, considerando la cooperación como instrumento de política externa, una aportación al análisis del discurso de la Cooperación Sur-Sur “realizada a partir dos atores que constroem a política externa e da forma como os interesses são articulados”¹²¹.

119 STOLTE, Christina, (2008): *Op.Cit.*

120 HIRST, Monica, (2012): *Op.Cit.*, p.16-17

121 DE ALMEIDA, Elga Lessa, y KRAYCHETE, Elsa Sousa, (2012), “O discurso brasileiro para a Cooperação em Moçambique: existe a ajuda desinteressada?”. Conference Paper n.22, III Conferência Internacional do IESE “Moçambique: articulação e transformação em contexto de crise internacional” 4-5 de setembro

Nuevo énfasis de las relaciones de Brasil con países africanos.

Las relaciones de Brasil con el continente africano vivieron una fase de expansión cualitativa y cuantitativa relevante durante la última década. En particular, y paralelamente al hecho de que los intercambios comerciales entre ellos se quintuplicaron entre 2002 y 2008, el gobierno Lula dio nuevo énfasis a las relaciones con los socios de la región, ejemplificado por el gran número de visitas oficiales¹²² y la apertura de dieciséis nuevas embajadas¹²³. Diversos nuevos acuerdos marco de cooperación fueron firmados en este período, en la construcción de alianzas preferenciales que resultan útiles como representación de la expansión diplomática y comercial de Brasil en África y porque pueden contribuir a la consolidación de coaliciones estratégicas en contextos multilaterales. Como afirmó el propio Lula en ocasión del XII Encuentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo¹²⁴, se trata de la consolidación de una relación estratégica fundamental para el sustento del crecimiento de Brasil.

En particular, fue reforzada la cooperación con la *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP), con nuevos proyectos de Cooperación Técnica¹²⁵; pero un objetivo central del proyecto del gobierno fue una mayor diferenciación de los socios, mediada por acciones de cooperación bilateral¹²⁶. Para traer algunos ejemplo, baste con citar que los proyectos de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica con Guinea-Bissau absorben el 6% de los recursos activados; con Timor Oriental y Mozambique el 4%¹²⁷.

El ámbito principal de la Cooperación Técnica, para la transferencia de capacidades y el empoderamiento de los trabajadores locales, es el sector agrícola, que absorbe buena parte de los proyectos para implantación de acciones de fomento a la producción de cultivos tropicales y

122 RIBEIRO, *Op.Cit.*, p.187

123 AMORIM, Celso, "Prefacio". En: ABC, (2009): *A cooperação técnica do Brasil para a África*, p.5

124 Discurso en ocasión de la UNCTAD de Accra, Ghana, de 12 de Abril de 2008. Citado en: FARANI, Marco, "Apresentação". En: ABC, (2005): *Op.Cit.*, p.7

125 Como afirma Farani en el texto anteriormente citado, el 74% de los recursos de la Cooperación Técnica de Brasil en África es vehiculado por esta Organización.

126 ABC, (2005): *Op.Cit.*, p.1

127 SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, (2010): *Op.Cit.*, p.35

biocombustibles, con la denominada *Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia*, que en los últimos años está aumentando en intensidad¹²⁸.

Como fue afirmado anteriormente, el mecanismo de la cooperación bilateral, junto con el apoyo de Organizaciones Internacionales regionales, son los principales vehículos de la Cooperación Técnica brasileña. Además, iniciativas como los encuentros temáticos internacionales también jugaron un papel esencial en la consolidación de consenso sobre determinadas políticas para el desarrollo. Un ejemplo es el ciclo de Cúpulas América del Sur – África (ASA) que, desde 2006, ayudó en la identificación del sector energético como prioritario para el continente africano en su relación con Brasil¹²⁹.

Casos prácticos

La utilización de una definición amplia de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo permitió evidenciar el alto nivel de complejidad de la estructura brasileña de cooperación, en la cual converge la participación de múltiples actores; públicos y privados, en intrincadas redes de interrelación.

Una vez identificada la dinámica de aumento de las relaciones de Brasil con socios del continente africano, en esta sección queremos ejemplificar tal complejidad mediante la reseña de algunos casos prácticos.

Recordamos aquí el carácter exploratorio de este estudio, restringido en rigor y fiabilidad por los límites propios de quien escribe en la obtención de informaciones exhaustivas sobre las lógicas causales y temporales implicadas. Esta cuestión, junto con las diferencias propias de los casos analizados y con cierto grado de opacidad que los envuelve, evidencia la necesidad de cautela en la corroboración de la existencia de un padrón general que confirme nuestras hipótesis iniciales.

No obstante, consideramos que esta reseña pueda ayudar en la problematización de las relaciones existentes entre actores públicos y privados en la consecución de los objetivos de desarrollo de Brasil en el continente africano. Lo que podemos observar es la confluencia entre finalidades políticas de desarrollo, objetivos de proyección internacional de Brasil e intereses lucrativos de empresas multinacionales brasileñas detentoras de la capacidad técnica y de alto

128 *Idem*, p.37

129 KRAGELUNG, Peter, (2010, February): "The potencial role of Non-Traditional donors' Aid in Africa". International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper n.11, p.13

nivel de competitividad (con variaciones entre un caso y otro, dependiendo de la especificidad del país y del grado de fortalecimiento de las relaciones existentes). En este sentido, es necesario anticipar las grandes diferencias constatadas entre las observaciones hechas en los casos de Angola y Mozambique, que demuestran mayores interacciones; y el caso de Etiopia, cuyas relaciones con Brasil y sus empresas son más recientes y en fase de consolidación.

El caso angolano; Odebrecht y la operación BIOCUM

El reciente descubrimiento de grandes reservas de petróleo *offshore* en el mar territorial de Angola permitió que el país llegase a ser el segundo productor de petróleo de África Subsahariana y un socio estratégica y económicamente interesante para Brasil¹³⁰. Los acuerdos de cooperación anteriormente firmados entre los dos países, que datan la década de los ochenta, fueron reforzados durante el período incluido entre la visita del presidente Lula a Angola, en 2003, y el viaje oficial a Brasil del presidente angolano Dos Santos, en junio de 2010. En concomitancia con estos acontecimientos, como es sabido, los Altos Representantes de los Estados suelen reunirse con los grupos de interés más activos en los respectivos mercados nacionales. Es el caso de la visita de Dos Santos en 2010, durante la cual fue programada una reunión con Marcelo Odebrecht, con el cual se abordaron las perspectivas de expansión de la producción de agrocombustibles en Angola.

En aquellas ocasiones se constituyeron las bases para una ulterior consolidación de la asociación entre los dos países, mediante una *Declaração conjunta sobre o estabelecimento de parceria estratégica*, y dos ajustes complementares a los *Acordos de cooperação econômica, científica e técnica, para implementação dos projetos: Apoio ao sistema nacional de investigação agrária de Angola; Capacitação na assistência técnica e extensão agrária para técnicos angolanos*.

Bajo el auspicio de estos acuerdos, fueron activados diversos proyectos específicos y fue creado el Centro de Formación Profesional Brasil-Angola, en Cazenga (Luanda), con el potencial de formación de hasta 1.500 profesionales por año en diversas áreas y el objetivo de reintroducir mano de obra desmovilizada.

130 RIBEIRO, Cláudio Oliveira, (2009): *Op.Cit.*, p.205

Entre los proyectos, encontramos el *Projeto de Reorganização, Fortalecimento Institucional e Inovação Metodológica de Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*, y el *Projeto de Fortalecimento Institucional dos Institutos de Investigação Agronômica e Veterinária de Angola*¹³¹.

Tales instrumentos, que pueden ser entendidos en las formas más tradicionales de la Cooperación Técnica, se acompañan, además, de otras iniciativas que anteriormente incluimos entre lo que se define “diplomacia económica”. Junto con la creación de un gran polo industrial, fue facilitada la inversión en la producción de agrocombustibles por la *joint venture* BIOCUM.

Creada en octubre de 2007, la *Companhia de Bioenergia de Angola* (BIOCUM), es un proyecto conjunto entre la brasileña Odebrecht y las angolanas Sonagol Holdings y Damer Indústrias S.S. (esta última, creada pocos meses antes por componentes de las fuerzas gubernamentales angolanas, probablemente *ad hoc* para viabilizar el futuro proyecto¹³²). Después de que aprobaran el *Projeto Unidade Agro-Industrial de Cacuso-Malanje* en el Consejo de Ministros angolano, entre julio y agosto de 2009, la *Agência Nacional para o Investimento Privado* (ANIP) firmó el contrato con BIOCUM para la inversión de US\$ 273,3 millones en la construcción de un polo de cultivo y elaboración de caña de azúcar para la producción de alcohol combustible, sobre una extensión de 30.000 hectáreas de tierra.

La unidad tendría el potencial de producir 2 millones de toneladas de caña entre 2012 y 2013, cuya elaboración daría origen a 260.000 toneladas de azúcar y 30 millones de litros de alcohol anhidro, con posibilidad de duplicar la producción en los años posteriores. Con relación a la financiación, además de los US\$ 52 millones aportados por las entidades que integran BIOCUM, se previó la participación de un sindicato bancario integrado por el Banco Africano de Inversiones (BAI) y por el Banco Espírito Santo, correspondiendo a US\$ 168 millones¹³³. Además, se facilitó la financiación del Fondo Africano de Desarrollo para la activación de la unidad industrial. El proyecto BIOCUM, entonces, sería la fuente de energía para un programa más extenso de creación del Polo Agro-Industrial de Capanda (PAC) que, sobre una superficie de 411.000 hectáreas iniciales, daría

131 ABC, (2005, Outubro): “A cooperação com os Países de Língua Portuguesa. Vía ABC, Publicação da Agência Brasileira de Cooperação

132 DE MORAIS, Rafael Marques, (2010, Setembro): “Presidência da República: O epicentro da corrupção em Angola”. Maka Angola

En este artículo, el activista y periodista denuncia los numerosos elementos críticos de la operación citada, como ejemplos de una complicada red de corrupción y conflictos de intereses por parte de elementos próximos al gobierno angoleño.

133 *Ídem*.

nueva fuerza a la recuperación de Angola, empleando mano de obra desmovilizada y reactivando la economía del país.

El gobierno angoleño, además de propiciar la inversión, contribuiría con exenciones fiscales sobre la importación de los equipamientos industriales necesarios y sobre el impuesto industrial. Paralelamente, el gobierno brasileño participó en la creación del Centro de Formación anteriormente citado (el CINFOTEC, creado en 2008), financiado e implementado por el MAPESS de Angola, con la asociación de Odebrecht, del Centro Integrado de Manufactura y Tecnología y de la CNI. Otros mecanismos de formación son organizados, por ejemplo, mediante la asociación entre Odebrecht y el SENAI, en territorio brasileño¹³⁴.

Estos elementos, junto con la identificación de momentos y encuentros diplomáticos más o menos informales de representantes de los relativos países con grandes grupos de interés en el área de los agrocombustibles, refuerzan nuestras hipótesis sobre los múltiples lazos de la diplomacia y sobre el papel del Estado en la facilitación del interés del sector privado, cuando éste es contemplado como un mecanismo para vehicular la Cooperación Sur-Sur.

El proyecto BIOCUM fue un ejemplo para iniciar nuevas actividades y movilizar nuevos actores. En relación a esto, el director nacional de *Agricultura, Pecuária e Pescas* del *Ministério da Agricultura* de Angola, Domingos Nazaré de Cruz Veloso, afirmó en una entrevista de abril de 2010¹³⁵ que había veinte proyectos esperando autorización en el sector de los agrocombustibles de Angola. Entre ellos, uno era de Sonagol, en asociación con la italiana ENI, intencionadas a producir biodiesel. Otros proyectos, todos de iniciativa privada, fueron dirigidos a las provincias de Zaire, Kwanza-Sul, Malange y Cuneme para la producción de alcohol combustible con caña de azúcar. Fue simplemente una de muchas iniciativas que vio la participación de Odebrecht, cuya presencia en Angola es consolidada desde hace años en diversos sectores, desde la construcción de estructuras habitacionales e infraestructuras, la gestión de redes de distribución hídrica, de grandes centrales hidroeléctricas y de distribución de la cadena pública de alimentos *Nosso Super*¹³⁶.

134 Una de las experiencias más destacadas es la formación en prácticas de angoleños de BIOCUM en Mato Grosso do Sul.

135 FARIA, Luis, (2010): "Domingos Nazaré da Cruz Veloso: Biocombustíveis promovem desenvolvimento rural e autossuficiência energética". OPAÍOnline, 16 de abril

136 CÍRCULO ANGOLANO INTELECTUAL, (2012): "Presidente da República analisa atividades da Edebrecht", Maio 26

Por otro lado, observamos la actuación en el sector por parte de Organizaciones Internacionales, no siempre en conformidad con los programas activados por los actores brasileños. Es el caso de FAO que, con un discurso crítico con relación a los agrocombustibles desde 2008 (como señalamos anteriormente), intenta actuar con los gobiernos receptores de cooperación internacional, para que éstos establezcan marcos legales de protección de la producción de alimentos y zonificación de tierra. En el caso angolano, la cooperación con la FAO contribuyó a la creación, posterior a 2008, de una ley de biocombustibles que propone la producción en “tierras marginales”, intentando reducir los impactos negativos de esta considerable expansión de inversiones privadas en el sector¹³⁷ –aun considerando las criticidades que señalamos en la primera sección de este trabajo, con relación al concepto de “tierra marginal”-.

El caso etíope; BDFC Alimentos tda.

Los casos de *land grabbing* registrados en Etiopia por los investigadores del área son muchos. Según Rahmato, en 2011 fueron cedidos 3,5 millones de hectáreas de tierra de Etiopia; tendencia con perspectivas de aumentar a 7 millones para 2015 (una extensión que, como subraya el autor, duplicaría el territorio de Bélgica). El fenómeno es impresionante, si comparado con el caso angolano (y confiando en datos que aún son parciales).

Entre los ejemplos de grandes inversiones, destaca la operación de la alemana Flora Eco Power, que invirtió € 57 millones en biocombustibles en el Estado regional de Oromia, obteniendo entre 8.000 y 10.000 hectáreas y facilidades de acceso a infraestructuras vitales de la región¹³⁸.

También hubo casos de operaciones llevadas a cabo por actores brasileños. Es el caso de la actividad de BDFC Alimentos tda., compañía creada por los hermanos Ollech, con base en Brasil, que desde 2007 amplió sus actividades en territorio etíope. Después de una primera inversión en 2008, mediante la cual obtuvo 18.000 hectáreas para producir alcohol combustible con caña de azúcar, la compañía está trabajando para obtener otras 13.000 en el Estado regional de Amhara, Zona Hawi.

137 FARIA, Luis, (2010): *Op.Cit.*

138 BIOPACT, (2007): “German company invests €57 million in biofuels in Ethiopia, to boost rural livelihoods”, Wednesday, April 11th

ZENEBE, Wudineh, (2007): “Ethiopia: German Co Invests Half Bln Birr Plus on Bio-Fuel”. Addis Fortune, April 9

En 2009, asistimos además a una inversión conjunta entre BDFC y la etíope Hiber Sugar S.C., para la producción de azúcar sobre una extensión de 25.000 hectáreas en el mismo Estado¹³⁹. Con un potencial de producción de 1,17 millones de toneladas de azúcar y 28 millones de litros de alcohol combustible, estas iniciativas convertirían Angola en uno de los mayores productores de África.

En el acuerdo firmado entre las dos empresas, se estableció que la socia etíope contribuyera con el 20% del capital invertido, y BDFC con el 10% en maquinarias y equipamientos. Para lo demás, los inversores especularon la posibilidad de pedir el apoyo de los mecanismos multilaterales y regionales de financiación; por ejemplo, mediante el Banco Africano de Desarrollo.

El estudio de Lakew y Shiferaw¹⁴⁰, interesante porque intenta hacer un cuadro de la situación, sin embargo no permite catalogar información exhaustiva. El proceso es muy mayor de lo que se puede observar por estos datos, y la extensión de las inversiones internacionales, con participación de actores de diversos países del mundo, puede tener impactos relevantes sobre el equilibrio del sector productivo y sobre el control ciudadano.

Con referencia a los objetivos de nuestra investigación, no fueron identificadas relaciones directas entre estas actividades del sector privado y la intencionalidad de la Cooperación para el Desarrollo de Brasil. Se reitera aquí que, por la dificultad en la obtención de informaciones exhaustivas, y debido también a cierto grado de opacidad que envuelve estas operaciones, ciertas observaciones pueden ser impedidas. El caso etíope resulta relevante para entender la grande expansión de empresas multinacionales brasileña en el sector agrocombustible, y la ampliación de las oportunidades de inversión en países con relaciones diplomáticas en pleno proceso de consolidación (con un país no productor de petróleo y que no pertenece al grupo africano tradicionalmente más vinculado a Brasil –CPLP-). La reciente apertura de la embajada brasileña en Addis Abeba en 2005 busca el estrechamiento de esta asociación, pero no fue hasta 2012 cuando las dos estructuras diplomáticas empezaron a dar resultados interesantes en este sentido. Con la visita del ministro Antonio Patriota a Etiopia en abril del mismo año, fueron firmados diversos acuerdos bilaterales que consolidan las relaciones entre los dos países¹⁴¹. Las declaraciones del

139 YONAS, Merga, y HAILESELASSIE, Ayenew, (2009): "Hiber Sugar Joins Forces for Convenience Sake". Addis Fortune, October 26th

140 LAKEW, Hilawe, y SHIFERAW, Yohannes, (2011): "Current biofuels development status in Ethiopia". Biofuel Development, March 7

141 SHIKETA, Aklilu, (2012): "As relações crescentes entre Brasil e África". Folha de São Paulo, 26 abril

primer ministro etíope Meles Zanawi, sobre las posibilidades de cooperación en las áreas de energía renovable, desarrollo de infraestructura e investigación agrícola, abren espacio para futuras inversiones del sector privado brasileño, en conjunción con los objetivos de política externa de Brasil, en este socio clave por los mecanismos de gobernanza regional, cuya economía representará alto ritmo de crecimiento. Con especial atención por los objetivos del gobierno etíope, resulta interesante la intención de introducir el país entre los diez mayores exportadores de azúcar y derivados del mundo, durante los próximos quince años; objetivo que no necesariamente se ajustaría al de alcance de una situación de autonomía en el abastecimiento interno.

Para este objetivo, el gobierno prevé la cesión de hasta 5 millones de hectáreas a inversores privados, los cuales contarían con el aprovisionamiento energético del dique *Gibe III*, actualmente en construcción. En particular, fue identificada la zona de Omo del Sur para la conversión productiva, en la cual la estatal Sugar Corp. manifestó la intención de construir diez usinas. Las plantas ya activadas provocaron grandes críticas de la sociedad civil que, como indica Davison, protestó por los impactos sobre las poblaciones indígenas y los ecosistemas locales¹⁴².

El caso de Mozambique; el papel de Vale y de Odebrecht en la conversión de la región de Nacala:

En el caso de Mozambique tenemos noción de aún más inversiones. Según diversos autores, se trata del ejemplo más destacado de expansión del *land grabbing*, pero hay poca información sobre los casos concretos, los inversores, las áreas de producción y los términos de los contratos firmados¹⁴³.

La cooperación brasileña con Mozambique también resultó reforzada por la estrategia del gobierno Lula, que propició la firma de un *Memorando de entendimiento em matéria de meio ambiente*, un *protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento*, un *Ajuste complementar para implementação do projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor da pesquisa agropecuária*, y un *Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de saúde*. Todos ellos fueron establecidos entre 2003, a partir de la visita de Lula a

142 DAVISON, William, (2011): "Ethiopia building 10 new sugar plants to become leading exporter". Bloomberg Businessweek, September 13th

143 JUSTIÇA AMBIENTAL y UNAC, (2011, Março): *Os senhores da Terra – Análise Preliminar do fenômeno de Usurpação de Terra em Moçambique*. Maputo

Mozambique en el mes de noviembre, y 2005, con la toma de posesión del nuevo presidente Armando Guebuza.

En cuanto a los proyectos específicos, encontramos un momento de inflexión relevante a partir de 2008, cuando el gobierno convirtió la región de Nacala en Zona Económica Especial, y fue activado el Proyecto ProSavana-PI (*Programa de Cooperação Triangular para Desenvolvimento de Agricultura na Savana Tropical de Moçambique*), en Cooperación Triangular con Brasil y Japón sobre una extensión de 700.000 hectáreas. Este Programa se impuso el objetivo de fomentar la agroindustria y crear las infraestructuras básicas para el desarrollo agrícola de la región, siguiendo el modelo brasileño y la experiencia exitosa de la cooperación con Japón a través del *Programa de Desenvolvimento do Cerrado* (PRODECER).

Con este propósito, fue activada la asociación con la compañía brasileña Vale, que implementó una inversión de € 829 millones en la reforma del Puerto de Nacala y en la consolidación de una nueva línea férrea para crear una conexión entre el puerto y las infraestructuras de Malawi. Para completar el Programa, en noviembre de 2011 Vale firmó un contrato de concesión ferroviaria con el gobierno de Malawi, cerrando el proyecto de construcción de 137 kilómetros de línea férrea entre las regiones de Chikwawa y la junción de Nkaya¹⁴⁴.

Todo ello, con claras conexiones con los intereses de la compañía, responsable por la explotación de la mayor concesión sobre minas de carbón mineral de la provincia de Tete, en la cual recientemente fueron halladas nuevas áreas de extracción que permitirían duplicar la producción; y con la participación de Odebrecht en la construcción del Complejo Industrial de Vale en Moatize y del Aeropuerto Internacional de Nacala. Las importaciones necesarias para las obras fueron financiadas por el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) brasileño, con garantía del *Seguro de Crédito à Exportação*, por medio de la *Secretaria de Assuntos Internacionais* (SAIN-MF), de la *Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação* (SBCE) y del Banco BNP Paribas como agente de las garantías. Se trata de la implementación del acuerdo bilateral de financiación de las exportaciones brasileñas para Mozambique, financiado por la línea de crédito de US\$ 300 millones aprobadas por el gobierno brasileño para el país africano. En relación a la financiación de iniciativas privadas que concurrirían al logro de los objetivos del Programa, se estableció además el denominado “Fondo Nacala”, promovido por la *Fundação Getúlio Vargas* bajo convicción de la

144 AGÊNCIA ANGOLA PRESS, (2011): “Multinacional brasileira Vale construirá linha férrea de 137 Km no Malawi”, 29 dezembro

necesidad de incentivar el componente privado constituido por los sectores de la agroindustria, capaces de vehicular Inversiones Extranjeras Directas en infraestructuras y en producción extensiva.

En este contexto, Mozambique vio la emergencia de las primeras iniciativas en el área de los agrocombustibles, hasta ahora limitadas debido a los problemas de falta de infraestructuras a las pocas industrias que producían óleo combustible con *jatropha* en las zonas más próximas al litoral. La construcción de la red ferroviaria podría desatar el potencial productivo del interior del país, abriendo espacio para nuevas inversiones en la producción de insumos agrícolas para combustibles¹⁴⁵.

Entre las primeras experiencias de producción de agrocombustibles más rentables como el alcohol extraído de la caña de azúcar, encontramos el caso de la empresa italiana AVIA, que obtuvo 10.000 hectáreas y que ahora tiene el objetivo de expandir a 35.000; y otras financiaciones fomentadas por el Banco Mundial, la USAid y la Millennium Change Corporation (MCC)¹⁴⁶.

Otras inversiones fueron activadas, por ejemplo, por la británica Principle Energy, que opera sobre 20.000 hectáreas para 212 millones de litros a partir de 2013; por Zambeze Grown Energy, de capital mixto, sobre 15.000 hectáreas; y por Enterra South Africa, sobre 19.000 hectáreas. Todos ellos son fomentados por el *Centro de Promoção da Agricultura de Moçambique* (CEPAGRI) que, en mayo de 2009, ya preveía un aumento de las áreas utilizadas para estos fines de 80.000 para 130.000 hectáreas en 2020, para la producción de 835 millones a 1,6 billones de litros de etanol, como incentivo para el desarrollo del país¹⁴⁷.

Preconizando que estos cambios poco a poco iban a abrir espacio para el acceso del sector privado brasileño para la producción de biocombustibles en Mozambique, observamos la presión para que el país crease un marco de incentivos estatales para el sector. En esta línea, en 2011 el gobierno de Mozambique adoptó la medida de mezcla obligatoria al 10% de alcohol combustible para el sector transporte en el país. En el mismo año, la brasileña Petrobrás adquirió el 45,7% del capital de la empresa Guarani, que ya operaba en el país, y que ahora está esperando para la creación, por parte del gobierno de Mozambique, de un marco de reglamentación del sector más

145 VALE COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT, (2011): "Resource-Based Sustainable Development in the Lower Zambezi Basin. A draft for consultation". Columbia University, June 1, p.57

146 THE WORLD BANK, Finance and Private Sector Development, Africa Region, (2010, August): "Prospects for Growth Poles in Mozambique"

147 MOÇAMBIQUE MAGAZINE, (2009): "Investidos 17 Milhões USD na produção de Etanol", Segunda-feira, 11 de maio

atractivo (incentivos para la producción, establecimiento de precios, distribución, etc.), para invertir en la producción de alcohol combustible con caña de azúcar (20 millones de litros)¹⁴⁸, implementando lo establecido en el memorando de entendimiento firmado en diciembre de 2011¹⁴⁹.

Otras empresas brasileñas presentes en el territorio de Mozambique, como la citada Odebrecht, tienen proyectos de inversión en el sector mozambiqueño de las energías renovables, y en particular del alcohol combustible producido con caña de azúcar. Actualmente en fase de elaboración, estos proyectos van a ser implementados durante los próximos años, como podemos entender por las declaraciones de Marcelo Odebrecht¹⁵⁰.

Las perspectivas de expansión de la industria brasileña en este país son prometedoras. Con el apoyo de la diplomacia económica y de diversos proyectos de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, grandes empresas energéticas brasileñas pueden llegar a tener un papel dominante junto con otros gigantes del mundo, contribuyendo a la concreción de un malamente definido interés nacional.

A comienzos de 2013, sin embargo, ya se registran críticas sustentadas con relación a las acciones activadas en el marco del ProSavana, tanto desde las asociaciones nacionales de agricultores (a este respecto, destaca la denuncia de la *União Nacional de Camponeses* de Mozambique a la falta de transparencia y de consulta de la sociedad civil¹⁵¹), de la prensa¹⁵², como del mundo académico (llamando la atención por la necesidad de reconsiderar la supuesta transferibilidad del “modelo” de desarrollo del cerrado brasileño, por la naturaleza contestada y dual de la propia experiencia de Brasil, dividido entre un exitoso sector agroindustrial de matriz exportadora y un sector de producción familiar extremadamente dependiente, y por los posibles impactos medioambientales, en la soberanía alimentaria y sobre la tierra de las acciones que aquí se propician)¹⁵³.

148 LUNA, Denise, (2012): “Petrobras vai começar produzir etanol em Moçambique”. Folha de São Paulo, 03 de maio

149 MAGOSSI, Eduardo, (2011): “Petrobras Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique”. O Estado de S. Paulo, 14 de dezembro

150 LANGA, Jeremias, (2011): “A nossa visão em Moçambique é de longo prazo”. O País Online, 22 de julho

151 ABONG, (2010): “Camponeses moçambicanos condenam programa de estímulo ao agronegócio”. Documento electrónico disponible en la web: www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=5761, consultada el 28/03/2013.

Citando UNAC, (2010): “Pronunciamento da UNAC sobre o Programa ProSavana

152 ADELSON, Rafael, (2011): “O neocolonialismo brasileiro em Moçambique”. O País, 23.08.2011;

DE LUCAS, Iris, (2013): “Receio no “coração da relação Moçambique-Brasil”. Lusomonitor, Mar 26

153 CABRAL, Lúcia, SHANKLAND, Alex, LOCKE, Anna, y DURAN, Jimena, (2012, December): “Mozambique's

Conclusiones:

En la primera sección de este trabajo, observamos cuáles fueron los factores principales que motivaron los Estados a apostar para la expansión del sector agroenergético. Una motivación ambiental, una de desarrollo y una energética; confluyendo en una preocupación estratégica, convergieron con el hallazgo de un nuevo sector productivo con potencial de expansión y fueron acompañadas por la evidencia de que las fuentes fósiles no iban a ser disponibles con la misma facilidad (con el aumento del precio del petróleo haciendo que la producción de agrocombustibles fuera económicamente rentable).

La afortunada definición de Desarrollo Sostenible, que en 1988 consiguió conjugar las prioridades económicas de crecimiento con los nuevos valores ambientales que se estaban asentando en la agenda internacional, encontró en los agrocombustibles una aplicación práctica seductora.

La enorme expansión del sector que tuvo lugar durante las últimas décadas encontraría una explicación en estos factores y en los grandes esfuerzos de incentivo por parte de los Estados interesados, entre los cuales destaca la presencia de Brasil.

Pero las críticas a la sostenibilidad real de la producción; a su potencial de reducción de emisiones, de emancipación energética y de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones, pusieron en duda los beneficios aportados. Con esta base, cualquier actividad de promoción pública del sector, para dentro y fuera de las fronteras del Estado, debería ser cuestionada. Aunque existan alternativas más recientes (biocombustibles de tercera generación), éstas aún están en fase de experimentación, no cuentan con el mismo grado de incentivo por parte del Estado y, según las lógicas del mercado, no superan el margen de rentabilidad necesario para que sean consideradas una opción viable en la actualidad. Sabemos que la opción agroenergética, en las condiciones actuales, no ofrece la panacea esperada para aquellas tres grandes preocupaciones de la agenda global.

En el segundo capítulo, analizamos el caso de Brasil que, gracias a la enorme expansión de la producción interna de agrocombustibles (alcohol y etanol con insumos agrícolas), una vez

reactivados los incentivos directos e indirectos, llegó a contar con recursos materiales y simbólicos tales que pudo ser considerado un verdadero líder agroenergético: el país dispone de niveles de conocimiento, tecnología y capital de experiencia, suficientes para empezar a exportar este “modelo”. Las motivaciones oficiales para hacerlo son dos: promover un mecanismo aparentemente eficaz para el desarrollo, demostrado por la práctica; e incentivar el proceso de *commoditización* del producto, que ofrecería ulteriores potenciales de expansión. Otra motivación, tal vez menos declarada, es la apertura de espacios para la internacionalización de las grandes firmas nacionales, líderes del sector.

Las prácticas desarrolladas en este sentido son múltiples y variadas en la forma y en el contenido sustancial. Citamos la activación de iniciativas multilaterales, en el ámbito de la liberalización del comercio de agrocombustibles y en congruencia con las demandas de liberalización de las *commodities* agrícolas que Brasil promovió en el contexto de las negociaciones OMC; la experiencia en contextos regionales, en América Latina en primer lugar, pero también con socios africanos y en el ámbito de la Unión Europea, mediante acciones de poder blando como la inauguración de conferencias y programas amplios de cooperación para la promoción del sector; para finalmente mencionar iniciativas bilaterales, como por ejemplo la asociación con los EEUU activada desde 2008 para presionar juntos para la *commoditización* de los agrocombustibles y para proyectos de Cooperación Triangular que incentivarán la producción en países en desarrollo.

Finalmente, quisimos dedicar mayor atención por los mecanismos de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo. Se trata de dinámicas destacadas que el ejecutivo brasileño incentivó dentro de su proyecto de renovada inserción internacional, y mediante una retórica de la horizontalidad, en congruencia con sus críticas globalistas a las jerarquías de la sociedad internacional y a los vicios y condicionalidades de la Cooperación Norte-Sur.

Evidenciamos la necesidad de problematizar ulteriormente la interpretación de esta línea de acción, avanzando la hipótesis de que la Academia brasileña, que tendencialmente demostró su entusiasmo con este cuadro normativo de la cooperación, no hubiese llevado a cabo aún una crítica fundamentada, sin sesgos normativos. Para ello, procuramos un enfoque amplio de análisis de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo de Brasil, que nos permitiese identificar la multiplicidad de los actores e intereses involucrados, yendo más allá del entendimiento de la cooperación como acción desinteresada del Estado, entendido como actor unitario, y del interés nacional, como constructo colectivo uniforme e incuestionado. Procuramos introducir el papel del

sector y del interés privado y discutimos la posibilidad de que ciertas firmas brasileñas, grandes actores estratégicos y detentores de la tecnología y las capacidades técnicas, fueran simples socios del desarrollo y medios para vehicular proyectos de cooperación, evidenciando la naturaleza y el interés de su participación.

Intentando no reproducir una mera crítica basada en prejuicios sobre la posibilidad de que el sector privado sea vehículo de externalidades positivas para los países en desarrollo, reconocemos la existencia de otras dinámicas, que deben de ser reconocidas por los observadores.

Para ejemplificar estas afirmaciones, observamos diversos casos prácticos en Angola, Mozambique y Etiopia, evidenciando como Brasil se encuentra en la fase inicial de un proceso de ampliación cuantitativa y cualitativa de proyectos de Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo con muchos países del continente africano; y que, paralelamente, también está aumentando la presencia de su sector privado, mediante grandes inversiones internacionales finalizadas a la adquisición de tierra para el cultivo (y la sucesiva elaboración) de insumos agrícolas destinados a la producción de agrocombustibles. En los casos analizados, una vez evidenciados los límites de la investigación, debidos a las grandes diferencias observadas, afirmamos que confluyeron acciones de Cooperación Sur-Sur con operaciones financieras propiciadas por la diplomacia comercial (lo que fue definido diplomacia del etanol); creando convergencia entre diversas finalidades de desarrollo, los objetivos de inserción internacional de Brasil y los intereses lucrativos del sector privado.

En este análisis no fue posible identificar con el debido rigor las líneas de causalidad entre estas diversas motivaciones y la sucesión temporal de acontecimientos específicos; debido a la falta de informaciones, a la naturaleza del trabajo, basado en fuentes secundarias, y también al hecho de que muchos de estos procesos se insertan en un clima opaco y en el nivel micro, hechos que no propician la adquisición de evidencias.

De todos modos, esperamos haber sido capaces de transmitir, si no la existencia de una jerarquía clara de variables causales y motivaciones de la cooperación, por lo menos la urgencia de identificar la multiplicidad de factores relevantes involucrados.

En este caso, si en algunos casos se pudiera evidenciar la centralidad del interés lucrativo sobre los objetivos declarados de desarrollo, podríamos afirmar la existencia de razonables preocupaciones en términos de impacto de los programas implementados. En el caso de la opción agroenergética, esto podría constituir un riesgo que, unido a la falta de transparencia sobre las

fases de evaluación y control de las externalidades ambientales y socioeconómicas, impediría evitar la reiteración de grandes errores y dualidades estructurales presentes en la propia experiencia de Brasil.

Concluimos subrayando la naturaleza política de estas operaciones y la existencia de dinámicas de poder que van más allá de la horizontalidad declarada de la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo. Implementando acciones discutibles de promoción de la opción energética como alternativa emancipadora de las relaciones jerarquizadas de la sociedad internacional, Brasil está participando del establecimiento de complejas relaciones, envolviendo el ejercicio de diversos grados de poder. Una posible consecuencia del no reconocimiento de estas dinámicas, ocultas por el entusiasmo académico y por la naturaleza crítica de la retórica Sur-Sur con relación a las jerarquías de los criterios de eficacia de la ayuda OCDE, podría ser la incapacidad de construir críticas necesarias al “modelo” de desarrollo que Brasil está promoviendo fuera de sus fronteras.

La actual agenda de investigación sobre Cooperación Sur-Sur debería llegar a incluir, por estas razones, análisis más detallados, en los niveles meso y micro de observación, de la implementación de los proyectos de cooperación promovidos por Brasil, identificando las múltiples relaciones entre los actores que participan en ella; sus acciones, preferencias e intereses. Todo ello, reconociendo la necesidad de mantener una distancia de la interpretación ofrecida desde el prisma de la agenda de la eficacia de la ayuda, justamente criticada por haber sido formulada desde un grupo reducido de países, representando el *mainstream* de la cooperación internacional; pero escuchando la petición, perpetrada desde la sociedad civil, de apropiación democrática, transparencia y consulta. Se trataría de aproximarnos al estudio de estas cuestiones tan importantes, desde el propio enfoque que prima el mutuo beneficio, propio de la Cooperación Sur-Sur, pero sabiendo criticar las falacias de las perspectivas realistas en la definición del interés nacional.

Para ello, sería necesario confutar las contraposiciones realistas entre donación y solidaridad, por un lado, e intercambio e interés, por otro; considerando los múltiples motores de la política de cooperación, que incluyen mecanismos burocráticos, intereses, creencias y valores.

Se trataría, en nuestra visión, de temas propios de una agenda que problematice la Cooperación para el Desarrollo, tanto en sus dinámicas Norte-Sur como en las Sur-Sur. A este respecto, quizás la propia naturaleza retórica de la Cooperación Sur-Sur, crítica en relación al *status quo* de la sociedad internacional, ofrece una oportunidad única para diseccionar las estructuras de formulación de políticas de cooperación de Estados del Norte y del Sur; para reconsiderar el lugar y el papel de las

motivaciones altruistas, de los objetivos de política externa y de los intereses de los múltiples actores involucrados en cooperación; y, de esta manera, construir nuevas interpretaciones de conceptos tan problemáticos como horizontalidad, reciprocidad e interés nacional.

Bibliografía:

- ABC, (2005, Outubro): “A cooperação com os Países de Língua Portuguesa. Vía ABC, Publicação da Agência Brasileira de Cooperação
- ABC, (2009): *A cooperação técnica do Brasil para a África*
- ABONG, (2010): “Camponeses moçambicanos condenam programa de estímulo ao agronegócio”. Documento electrónico disponible en la web: www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=5761, consultada el 28/03/2013
- ADELSON, Rafael, (2011): “O neocolonialismo brasileiro em Moçambique”. O País, 23.08.2011
- AGÊNCIA ANGOLA PRESS, (2011): “Multinacional brasileira Vale construirá linha férrea de 137 Km no Malawi”. 29 dezembro
- ANSEEUW, Ward, ALDEN WILY, Liz, COTULA, Lorenzo, y TAYLOR, Michael, (2012): *Land rights and the rush for land. Findings of the global commercial pressure on land research project*. ILC, Rome
- ANSEEUW, Ward, BOCHE, Mathieu, BREU, Thomas, GIGER, Markus, LAY, Jann, MESSERLI, Peter, y NOLTE, Kerstin, (2012, April): *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South*. CDE/CIRAD/GIGA, Berna/Montpellier/Hamburg
- BIOPACT, (2007): “German company invests €57 million in biofuels in Ethiopia, to boost rural livelihoods”. Wednesday, April 11
- BOUEL, Antoine, DIMARANAN, Betina V., y VALIN, Hugo, (2010, August): “Modeling the Global Trade and Environmental Impacts of Biofuel Policies”. IFPRI Discussion Paper, n.01018
- CABRAL, Lídia, SHANKLAND, Alex, LOCKE, Anna, y DURAN, Jimena, (2012, December): “Mozambique's agriculture and Brazil's cerrado 'model': Miracle or mirage?”. GREAT Insights, Volume 1, Issue 10
- CÍRCULO ANGOLANO INTELECTUAL, (2012): “Presidente da República analisa atividades da Edebrecht”, Maio 26
- CORPORATE EUROPE OBSERVATORY, (2007): “The EU's agrofuel folly”, *Agribusiness*, June 4th
- COTULA, Lorenzo, (2011): *What is in the contracts?*, iied

- COTULA, Lorenzo, et. al., (2009): “Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa”. Iied, London, and FAO/IFAD, Rome
- DAVISON, William, (2011): “Ethiopia building 10 new sugar plants to become leading exporter”. Bloomberg Businessweek, September 13th
- DE ALMEIDA, Elga Lessa, y KRAYCHETE, Elsa Sousa, (2012): “O discurso brasileiro para Cooperação em Moçambique: existe a ajuda desinteressada?”. Conference Paper n.22, III Conferência Internacional do IESE “Moçambique: articulação e transformação em contexto de crise internacional” 4-5 de setembro
- DE GORTER, Harry, e JUST, David R., (2010): “The social costs and benefits of biofuels: the intersection of environmental, energy and agricultural policy”. Applied Economic Perspectives and Policy, Volume 32, Number 1, p.4-32
- DE QUEIRÓZ, Herbert Geraldo, (2009): *Desenvolvimento e meio ambiente: O debate sobre a produção de etanol no Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifca Universidade Católica de Minas Gerais, Orientador: Otávio Soares Dulci, Belo Horizonte
- DE LUCAS, Iris, (2013): “Receio no “coração da relação Moçambique-Brasil”. Lusomonitor, Mar 26
- DE MORAIS, Rafael Marques, (2010, Setembro): “Presidência da República: O epicentro da corrupção em Angola”. Maka Angola
- DIOUF, Jacques, (2008): *Statement by the Director-General on the Occasion of the Launch of SOFA 200*. FAO, Rome
- ECOSOC, (2008, April): *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Background study for the Development Cooperation Forum
- ELLIOTT, Kimberly, (2008, August): “Biofuels and the Food Price Crisis: A Survey of the Issues”, Center for Global Development. Working Paper Number 151
- ETHABLOG, (2009): *The top 10 reasons why Petrobrás matters, deeply, to the development of a global biofuels industry*. Saturday, May 16th
- FAN, Schenggen, TORERO, Maximo, y HEADEY, Derek, (2011, March): “Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises”. IFPRI Policy Brief, n.16
- FAN, Grace, (2007): “Brazil ethanol can replace 10% world gasoline in 20 yrs”. Dow Jones Newswires, Tuesday, February 13th

- FAO, (2008): *The state of food and agriculture, Biofuels: prospects, risks and opportunities*. FAO, Rome
- FAO, (2010): *The Bioenergy and Food Security Analytical Framework*. FAO, Rome
- FOLHA DE SÃO PAULO, (2003): “Volks lança no país carro movido a álcool ou gasolina, 21 de março
- FARGIONE, et al., (2008, January): “Land Clearing and the Biofuel Carbon Debt”. *Science*
- FARIA, Luis, (2010): “Domingos Nazaré da Cruz Veloso: Biocombustíveis promovem desenvolvimento rural e autossuficiência energética”. *O País online*, 16 de abril
- FARM FOUNDATION, (2009, March): “What’s driving food prices?” Issue Report
- FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta, BARONE, Luís Antonio, ALMEIDA, Luiz Manoel De Moraes Camargo, (2010): “Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais”. *Interações, Campo Grande*, v.11, n.1, Jan-Jun, p.9-21
- FERREIRA, Manuel Ennes, y GONÇALVES, Rocha, (2009, Dezembro): “Diplomacia económica e empresas de bandeira: os casos da GALP e UNICER em Angola”. *Relações Internacionais*, n.4, p.115-133
- FIAN, (2008, Julho): *Os agrocombustíveis no Brasil*
- FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL, (2010, June): *Africa: up for grabs. The scale and impact of land grabbing for agrofuels*
- GOLDEMBERG, José, (2008): “The brazilian biofuels industry”, *Biotechnology for Biofuels*. 1:6
- GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro, (2010): “Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e sua dimensão estratégica na política externa do governo Lula”. II Seminário Nacional Sociologia & Política, Anais do Evento 2010, Volume 4
- HEADEY, Derek, y FANN, Shenggen, (2008): “Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices”. *Agricultural Economics*, 39, supplement 375-391
- HEADEY, Derek, MALAIYANDI, Sangeetha, y FAN, Shenggen, (2009, August): “Navigating the Perfect Storm. Reflections on the Food, Energy, and Financial Crises”. IFPRI Discussion Paper, n.00889
- HERREROS, Mário Miguel Amin Garcia, y PENA, Heriberto Wagner Amanajás, (2011, diciembre): “Biocombustíveis e Comércio Internacional: Oportunidades e desafios para América Latina e Caribe”. *Eumed*, vol2, n.11

- HIRST, Monica, (2012): “Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação sul-sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau”. Ipea, Texto para discussão 1687, Rio de Janeiro
- HONTY, Gerardo, y GUDYNAS, Eduardo, (2007): *Agrocombustíveis e desenvolvimento sustentável na América Latina: situação, desafios e opções de ação*. Clae, Buenos Aires
- JUSTIÇA AMBIENTAL y UNAC, (2011, Março): *Os senhores da Terra – Análise Preliminar do fenômeno de Usurpação de Terra em Moçambique*. Justiça Ambiental, UNAC, Maputo
- IFPRI, (2011): *Índice Global del Hambre 2011. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*
- IFPRI, (2009): *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria. Cómo balancear la necesidad de alimento humano, alimento animal y de combustible*
- INOUE, Cristina Yumie Aoki, y VAZ, Alcides Costa, (2012): “Brazil as ‘southern donor’: beyond hierarchy and national interests in development cooperation?”. *Cambridge Review of International Affairs*, 25:4, p.507-534
- INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH, (2012): “The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development”. *Poverty in Focus* n.24
- JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, (2008, June): “Brazil as a development actor: South-South cooperation and the IBSA initiative”. *FRIDE comment*
- KOHLHEPP, Gerd, (2010): “Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil”. *Estudos Avançados*, n.24 (68)
- KRAGELUNG, Peter, (2010, February): “The potential role of Non-Traditional donors' Aid in Africa”. *International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue Paper* n.11
- KRISTOUFEK, Ladislav, JANDA, Karel, y ZILBERMAN, David, (2012, January): “Correlations between biofuels and related commodities before and during the food crisis: A taxonomy perspective”. *UC Center for Energy and Environmental Economics*
- LAKEW, Hilawe, y SHIFERAW, Yohannes, (2011): “Current biofuels development status in Ethiopia”. *Biofuel Development*, March 7
- LANGA, Jeremias, (2011): “A nossa visão em Moçambique é de longo prazo”. *O País Online*, 22 de julho
- LAPOLA, David M., SCHALDACH, Ruediger, ALCAMO, Joseph, BONDEAU, Alberte, KOCH, Jennifer, KOELKING, Christina, y PRIESS, Joerg A., (2010, February): “Indirect land-use

changes can overcome carbon savings from biofuels in Brazil”. Proceedings of the Academy of National Sciences

- LEITE, Iara Costa, (2012, Março): “Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos”. Observador On-Line, n.7, n.3
- LEITE, Iara Costa, y HAMANN, Eduarda Passarelli, (2012, Outubro): “Cooperação Técnica Brasileira. Situação atual, desafios e possibilidades”. Instituto Igarapé, Nota estratégica 4
- LEITE, Iara Costa, SUYAMA, Bianca, y POMEROY, Melissa, (2013, March): “Africa-Brazil cooperation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development. Wider Working Paper No. 2013/022
- LEMUS, Adriana Sanchez, (2010): *O paradoxo dos agrocombustíveis como alternativa às crises ambiental e energética na reprodução capitalista –políticas e discursos nos casos do Brasil e da Colômbia-*. Dissertação apresentada ao Curso de Maestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, Orientador: Prof. Dr. Jorge Luíz Alves Natal, Rio de Janeiro
- LIMA, Maria Regina Soares de, (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. Revista Brasileira de Política Internacional, n.48 (1), p.24-59
- LUNA, Denise, (2012): “Petrobras vai começar produzir etanol em Moçambique”. Folha de São Paulo, 03 de maio
- LOCATEL, Celso D., y DE AZEVEDO, Francisco Fransualdo, (2008): “Desenvolvimento rural, política nacional de biocombustíveis e o mito da inclusão social no campo brasileiro”. X Colóquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de Mayo
- LÓPEZ ORÓPEZ, Mauricio, y CALPA BURBANO, Mauricio, (2011): “Resistencia antidesarrollista y emergencia de movimientos sociales desde la ecología política: caso de la soja para biocombustibles en Mato Grosso, Brasil”. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, n.29 (1)
- MAGOSSÍ, Eduardo, (2011): “Petrobras Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique”. O Estado de S. Paulo, 14 de dezembro
- MAWDSLEY, Emma, (2010): “Non-DAC donors and the changing landscape of foreign aid: the (in)significance of India's development cooperation with Kenya”. Journal of Eastern African Studies, 4:2, p.361-379

- MAWDSLEY, Emma, (2011): “The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory”. Transactions of the Institute of British Geographies, p.256-272
- MERINO GARCÍA, Pedro Antonio, y NONAY DOMINGO, María Teresa, (2009, Agosto): “Descripción, evolución y retos del sector de los biocombustibles”. Boletín Económico del ICE, n.2971
- MITCHELL, Donald, (2008, July): “A note on rising food prices”, Policy Research Working Paper 4682. The World Bank Development Prospects Group
- MOÇAMBIQUE MAGAZINE, (2009): “Investidos 17 Milhões USD na produção de Etanol”, Segunda-feira, 11 de maio
- MRE, (2012): *Protocolo de Entendimento Brasil – Angola, Feito em Brasília, Brasil, em 23 de junho de 2012*. Divisão de Atos Internacionais, 64 5.333
- MRE, (2010): *Ajuste complementar ao Acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Apoio ao sistema nacional de investigação agrária de Angola”, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010*. Divisão de Atos Internacionais, 71 5.340
- MRE, (2010): *Ajuste complementar ao Acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Popular de Angola para implementação do projeto “Capacitação na assistência técnica e extensão agrária para técnicos angolanos”, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010*, Divisão de Atos Internacionais, 70 5.339
- MRE, Assessoria de Imprensa do Gabinete, (2010): *Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento da Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola, Feito em Brasília, em 23 de junho de 2010*. Nota à imprensa n.398
- MRE, (2003): *Memorando de entendimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique em matéria de meio ambiente, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003*
- MRE, (2003): *Protocolo de intenções entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003*

- MRE, (2003): *Ajuste complementar ao Acordo geral de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Moçambique para implementação do “Projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de pesquisa agropecuária da República de Moçambique”, Feito em Maputo, em 05 de novembro de 2003*
- NASS, Luciano Lourenço, PEREIRA, Pedro Antônio Arraes, y ELLIS, David, (2007): “Biofuels in Brazil: Na Overview”, *Crop Science*, n.47 (6), Nov-Dec
- OECD, (2011, June): “Price volatility in food and agricultural markets: policy responses”. The OECD Policy Report
- OFXAM, (2011): “La nuova corsa all’oro. Lo scandalo dell’accaparramento delle terre nel Sud del Mondo”. Rapporto di analisi di Oxfam, 22 Settembre
- OSÓRIO, Paula, y TUDO BOM, Luís, (2008): “Parcerias público-privadas em Angola”, *Economia Global e Gestão*, Vol.13, n.2, p.27-41
- PADULA, Antonio Domingos, SANTOS, Manoela Silveira, FERREIRA, Luciano, y BORENSTEIN, Denis, (2012): “The emergence of the biodiesel industry in Brazil: Current figures and futures prospects”. *Energy Policy*, n.44, p.395-405
- PAULILLO, Luiz Fernando, VIAN, Carlos Eduardo de Freitas, SCHIKIDA, Pery Francisco Assis, y DE MELLO, Fabiana Tanoue, (2007): “Álcool combustível e biodiesel no Brasil: quo vadis?”, *RER*, Rio de Janeiro, Vol.45, n.3, Jul-Set, p.531-565
- PECCHIO, Franco, (2007, maggio): “Biocombustibili”. *Attualità Energia e Ambiente*
- PECEQUILLO, Cristina Soreanu, (2008): “A política externa do Brasil no Século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.51 (2), p.136-153.
- RAHMATO, Dessalegn, (2011): “Land to investors: Large-scale Land Transfers in Ethiopia”. *Forum for Social Studies*, Addis Ababa
- RAJAGOPAL, Deepak, HOCHMAN, Gal, TIMILSINA, Govinda, y ZILBERMAN, David, (2009): “Quantifying the role of biofuels in the global food crisis”, October 12
- RAJAGOPAL, Deepak, SEXTON, Steven, HOCHMAN, Gal, ROLAND-HOLST, David, y ZILBERMAN, David, (2009): “Model estimates food-versos-biofuel trade-off”. *California Agriculture* 63(4), October-December
- REDESMA, (2008, Julho): “Biocombustíveis”. *Revista Virtual Redesma*, Vol.2 (2)

- REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS, (2008, Outubro): *Os impactos da produção de cana no Cerrado e Amazônia*
- REPÓRTER BRASIL –centro de monitoreo de los agrocombustibles-, (2008): *El Brasil de los Agrocombustibles: Impactos de los cultivos sobre la Tierra, el medio ambiente y la sociedad – Soja y Rícino*
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira, (2009): “A política africana do governo Lula (2003-2006)”. *Tempo Social, revista de sociologia da USP, n.21, vol.2, p.185-209*
- RUIZ, Susana, TAMARIT, Isabel, ITRIAGO, Déborah, y ATIENZA, Jaime, “La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo em transición”. En OXFAM, (2011): *La realidad de la ayuda, cap.3*
- SAE/PR, Ipea, MRE, ABC, (2010, Dezembro): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília
- SCHARLEMANN, Jorn P. W., y LAURANCE, William F., (2008): “How green are biofuels?”. *Science, n.319, 43*
- SCHUTTE, Giorgio Romano, y SILVA BARROS, Pedro, (2010): “A geopolítica do etanol”. *Boletim de Economia e Política Internacional, Ipea, Número 01, Jan. Mar., p.33-43*
- SEARCHINGER, Timothy, et. al., (2008, February): “Use of US cropland for biofuels increases greenhouse gases through land-use change”. *Science*
- SHIKETA, Aklilu, (2012): “As relações crescentes entre Brasil e África”. *Folha de São Paulo, 26 Abril*
- STOLTE, Christina, (2008): “La bioenergía en la política exterior de Brasil”. *Iberoamericana VIII, 30*
- SURVIVAL INTERNATIONAL, (2010): *Violations of the rights of the guaraní of Mato Grosso do Sul state, Brazil*. Report to the UN CERD
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, (2007, July): “Agrofuels in Africa – the impacts on land, food and forests”
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, BIOFUELWATCH, CARBON TRADE WATCH, THE GAIA FOUNDATION, THE TIMBERWATCH COALITION, (2011, February): “The CDM and Africa: Marketing a new land grab”
- THE AFRICAN BIODIVERSITY NETWORK, THE ETHIOPIAN SOCIETY FOR CONSUMER PROTECTION, THE GAIA FOUNDATION, (2010, December): *Biofuels – a failure for Africa*

- The BEFS Analytical framework, (2010): *Bioenergy and food security*
- THE BIOFUELWATCH, (2012): “Energía sostenible para todos - ¿O sostenidos beneficios para unos pocos?”, 21 Febrero
- THE WORLD BANK, (2008): “Agriculture for Development”. World Development Report 2008
- THE WORLD BANK, Finance and Private Sector Development, Africa Region, (2010, August): “Prospects for Growth Poles in Mozambique”
- UNPD, (2009): *South Report 2009. Perspectives on South-South Cooperation for Development*. UNPD Special Unit for South-South Cooperation
- VALE COLUMBIA CENTER ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT, (2011): “Resource-Based Sustainable Development in the Lower Zambezi Basin. A draft for consultation”. Columbia University, June 1
- VAZ, Alcides Costa, y INOUE, Cristina Yumie Aoki, (2007): *Emerging donors in international development assistance: The Brazil case*. Institute for Development Research Cooperation Partners and Business Development Division
- VIGEVANI, Tullio, y CEPALUNI, Gabriel, (2007): “A Política externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.29, n.2, julho-dezembro, p.273-335
- VON BRAUN, Joachim, y MEINZEN-DICK, Ruth, (2009, April): “Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities”. IFPRI Policy Brief 13
- WADE, Abdoulaye, (2006): “Africa over a barrel”. The Washington Post, Saturday, October 28th
- XAVIER, Carlos Vinicius, PITTA, Fábio T., y MENDONÇA, Maria Luisa, (2011, October): “A monopoly in ethanol production in Brazil: The Cosan-Shell merger”. Milieudefense
- YONAS, Merga, y HAILESELASSIE, Ayenew, (2009): “Hiber Sugar Joins Forces for Convenience Sake”. Addis Fortune, October 26th
- ZENEBE, Wudineh, (2007): “Ethiopia: German Co Invests Half Bln Birr Plus on Bio-Fuel”. Addis Fortune, April 9