



Bioenergía durante la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández: entre la promoción de exportaciones y la integración regional

Policy on bioenergy in Néstor Kirchner and Cristina Fernandez administration: between the market and the regional integration

Cristian Lorenzo ^{*†}

Recibido: 03 de abril de 2013.

Aceptado: 24 de mayo de 2013.

Publicado: 27 de mayo de 2013.

Resumen: Este trabajo analiza la política argentina en bioenergía durante 2007 y 2008. Para explicar por qué se priorizó el mercado de exportación por sobre el desarrollo de una política regional y de autoabastecimiento energético, se describe el rol de actores internacionales que impulsaron políticas en bioenergía, la inserción internacional de Argentina en este asunto y la evolución de inversiones en dicho sector. Para examinar estos aspectos, se utiliza un conjunto predominante de documentos primarios, así como también evidencias secundarias, que procuran arrojar luz sobre una cuestión estratégica y controvertida para el futuro energético de Argentina y la Región.

Palabras clave: Bioenergía; integración regional; política exterior.

Abstract: This article analyses Argentine foreign relations on bioenergy during 2007 and 2008. To explain why the government prioritized the export market over a regional development and a self sufficient energy policy, we described the role of international actors who stimulated policies on bioenergy, the international insertion of Argentina in this matter and the evolution of investments in the above mentioned sector. To examine these aspects, we use a set of primary documents as well as secondary evidence, which try to cast light on a strategic and controversial question for the energetic future of Argentina and the Region.

Keywords: Bioenergy, regional integration, foreign policy.

* Centro Austral de Investigaciones Científicas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, Ushuaia – Argentina. Doctor en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. e-mail: clorenzo.ar@gmail.com.

† Becario Postdoctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina.

Introducción

Este trabajo analiza la política sobre bioenergía en Argentina para explicar por qué se priorizó el mercado de exportación por sobre el desarrollo de una política regional y el autoabastecimiento energético local. El período de tiempo abarcado se extiende desde la reglamentación de la ley de biocombustibles en Argentina de febrero de 2007 (Ley 26.093) hasta la participación de Argentina durante junio de 2008 en las discusiones en la Conferencia de Alto Nivel en la FAO. Esto coincide con el último tramo del gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003 – diciembre de 2007) y el tramo inicial del gobierno de Cristina Fernández (diciembre de 2007 – diciembre de 2011).

El procedimiento escogido siguió los siguientes pasos:

- 1- describir el Paradigma de la dualidad y la idea de crisis ambiental
- 2- describir los siguientes ejes empíricos de análisis:
 - a) El rol de actores internacionales como promotores del consumo y producción;

b) La inserción internacional de Argentina;

c) Inversiones en Argentina.

3- Relacionar las generalizaciones empíricas (punto 1) con las observaciones empíricas (punto 2).

Para situar históricamente a este objeto de estudio es necesario considerar en el marco de la política sectorial, la reglamentación en febrero de 2007 del Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles (Ley 26.093). Con esto se estipula una cuota de mezcla del gasoil para consumo del mercado interno con biodiesel del 5% como mínimo, que entraría en vigencia a partir del año 2010.

También es necesario destacar las características generales de la política energética en Argentina. Primero, que la administración de Carlos Menem durante los años 90 transfirió, con una matriz energética altamente dependiente del gas y del petróleo, el control sobre los recursos energéticos del país al sector privado, con una su celeridad y profundidad distinguida frente a otras experiencias del continente (Iazzetta, 1997: 265). A esta decisión de “achicar” al estado -asociado a los lineamientos del

Consenso de Washington- se sumó un déficit en la capacidad institucional del Estado argentino para regular servicios públicos privatizados (Oszlak, 1997: 23). Segundo, la falta de inversiones en el sector energético como resultado de una falta de control por parte del Estado en el período posterior a las privatizaciones, condujo al país a perder su condición de autoabastecimiento energético. Cabe destacar que este proceso también afectó a las relaciones externas del país. Esto quedó expresado en las relaciones con Chile y Bolivia durante la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Ceppi, 2012; Lorenzini, 2013).

En el plano internacional, con mayor intensidad en la primera década del siglo XXI, se produjo un proceso de conformación de un mercado de bioenergía que no estaba orientado a realizar un cambio estructural sino más bien a disminuir la presión sobre el consumo de combustibles fósiles. Es en este marco como surgieron presiones en Estados Unidos y en Europa para producir “combustible verde”. Es por ello que implementaron una serie de incentivos internos para promover su producción y consumo interno. Este

“auge” de los biocombustibles estuvo acompañado de cuestionamientos por sus efectos sobre el mercado alimentario al presionar el precio de los alimentos, así como también se puso en cuestión su impacto ambiental. Esto quedó en evidencia en las discusiones durante la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que tuvo lugar en junio en la ciudad de Roma.

Todo esto revela dos asuntos: primero, la relevancia estratégica de los biocombustibles para el mercado interno de Argentina ante la situación recurrente de insuficiente abastecimiento interno de gasoil; y segundo, la necesidad de producir conocimiento sobre un área de política pública que es estratégica tanto para Argentina como para los países de la Región.

1. Paradigma de la dualidad y crisis ambiental

Antes de abordar al paradigma de la dualidad y la idea de crisis ambiental es necesario introducir dos conceptos. Para ello, se retoma los aportes de Jean-Baptiste Duroselle quien hizo una distinción entre *fenómenos* (lo teórico) y *acontecimientos* (lo empírico). La



distinción fundamental está en la presencia o ausencia de las variables de tiempo y lugar. De acuerdo a estos atributos, puede señalarse que los fenómenos carecen de dichas variables; por el contrario, los acontecimientos se encuentran inevitablemente “anclados” en un determinado tiempo y lugar. El ejemplo que da este autor es muy claro para ver sus diferencias en forma gráfica. La caída de la manzana de Newton es un acontecimiento si se focaliza en el momento histórico y en el lugar que transcurrió. Si el interés está en el presente, también puede hablarse de un acontecimiento. Por el contrario, si se quiere concentrarse en los aspectos comunes entre estos dos y otros tantos acontecimientos del mismo tipo a lo largo de toda la historia, se estará haciendo referencia al fenómeno, que en este caso es la ley de gravedad (Duroselle, 1998: 17).

Planteado este marco general, se presenta el *paradigma de la dualidad*, elaborado por Seitz. Como primera aproximación es necesario comprender que se encuentra conformado por niveles. En uno de ellos, se concibe al “poder como fenómeno”. Dicha dualidad está planteada en su

naturaleza en tanto poder; no es solo puede ser concebido en términos de dominación sino también de autoafirmación. Esto último alude a la posibilidad de generar pactos de consenso igualitario entre las partes. Con esto se supone que las ganancias se dan en términos similares. Otro nivel es la dualidad social y estructural latinoamericana. Si bien se manifiesta en lo social, tiene una raíz económica. Esto se debe a la convivencia entre una inequitativa distribución de los ingresos y una concentración de las riquezas. Por último, el tercer nivel se refiere a la dualidad del “sistema internacional” en el que debido a que no hay una autoridad consensuada se oscila entre pactos realizados en términos de reaseguro (Seitz, 2009: 1-2).

A esto se suma la idea de *crisis ambiental o crisis ecológica*, elaborada por Fernando Estenssoro. Esta idea surge a partir de un cambio sobre cómo se percibe la relación entre el hombre y la naturaleza, que tuvo lugar principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Lo que empezó a cuestionarse, por sus consecuencias en el medioambiente, son las consecuencias del crecimiento

económico y el estándar de vida predominante en países centrales. Sus efectos, la contaminación, pérdida de biodiversidad, calentamiento global, destrucción de la capa de ozono, explosión demográfica y el agotamiento de los recursos naturales, son de tal magnitud que ponen en riesgo la posibilidad de vivir en este planeta. Según este autor: “la crisis ecológica es, pues, una crisis de supervivencia planetaria y afecta a la subsistencia de la especie” (Estenssoro, 2009: 37-38; 40).

También, desde una actitud inductiva, se utilizaron una serie de conceptos, que fueron ajustándose a lo largo de este trabajo, con la intención de sistematizar el conjunto de observaciones realizadas. A continuación, se precisa el significado de cada uno de ellos:

-Biomasa: “material de origen biológico, excluido el material incrustado en formaciones geológicas y transformado en fósil, como los cultivos energéticos, desechos y subproductos agrícolas agroindustriales y forestales, estiércol o biomasa microbológica. La bioenergía incluye toda la energía procedente de la madera y todos los recursos

agroenergéticos” (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2008: 5).

-Biocombustibles o bioenergía: denominación genérica para combustibles líquidos producido a partir de biomasa.

-Biodiesel: del género de los biocombustibles, tipo de combustible producido a partir de aceites vegetales o grasas animales.

-Etanol: del género de los biocombustibles, tipo de combustible producido a partir de maíz, caña de azúcar, remolacha, yuca y patata.

-Política exterior: “resultado de la confrontación de las tareas impuestas por el sistema internacional y de cómo fueron utilizados por parte de los dirigentes los recursos nacionales, tanto para neutralizarlos como también para que esas tareas se confundieran con los objetivos nacionales” (Figari, 1993: 76)

-Sistema internacional: interacción entre dos o más unidades políticas, que pueden estar mediadas por relaciones de cooperación y/o conflicto; y que expresan una dimensión vertical y horizontal entre Estados centrales y periféricos.

-Integración regional: “proceso por el cual unidades políticas diferenciadas van implementando estructuras comunes y unificadas de decisión” (Seitz, 1983). Cuando se habla de región se hace referencia a procesos de integración regional que tienen lugar en América del Sur.

Recapitulando lo visto hasta aquí. Se hace una distinción entre fenómenos y acontecimientos donde la variable fundamental que los caracteriza es la presencia o ausencia de las categorías de tiempo y espacio. Avanzamos luego sobre una serie de definiciones conceptuales que nos permitirán ordenar sistemáticamente un conjunto de acontecimientos, que son presentados a continuación.

2. Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil

Después de presentar teorías y conceptos significativos para esta investigación, se procederá a realizar un conjunto ordenado de descripciones. Como primer punto, se destaca que la política de Estados Unidos y de la Unión Europea hacia los países de América Latina – particularmente Brasil – estuvo relacionada con sus necesidades internas de abastecimiento energético. La

realidad energética de Estados Unidos estaba caracterizada por su dependencia estructural al consumo de energías fósiles. Según unas proyecciones realizadas en 2007 por su agencia de Administración de Energía, este país consumiría para el 2030 un 86% de energía fósil, teniendo un crecimiento del 1% de las energías renovables (Energy Information Administration, 2007). Según estas previsiones, este panorama aún sería más complejo porque se abastecían del petróleo que se encontraba en países de Medio Oriente que eran inestables políticamente y representaban un riesgo al poder interrumpir su suministro. Frente a esta situación y con el propósito de disminuir su dependencia futura, desde el mismo Estado se comenzó a impulsar, en su ámbito interno, el desarrollo de investigaciones sobre energías alternativas, apuntando a la diversificación de las fuentes de suministro y la forma en que se consume energía (Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado, 2007).

Para su abastecimiento externo, entre el 8 y 14 de marzo de 2007, este país del Norte logró acordar un marco de

entendimiento con Brasil para avanzar sobre la investigación en bioenergía y en la promoción de su producción en otros países. Esta alianza, que representaba un 70% de la producción de etanol mundial, buscaba incentivar la producción en países de América Central y Caribe. En este marco, efectuaron iniciativas conjuntas para promover su desarrollo energético en El Salvador, la República Dominicana, y Haití.

Los países de la Unión Europea, al igual que Estados Unidos, también presentaban una situación de dependencia energética. Dado que la mayor cantidad de reservas de petróleo y de gas estaban localizadas en países de la región de Medio Oriente inestables políticamente, la Unión Europea buscó establecer “asociaciones privilegiadas” con países de tránsito como Argelia, los países del Caspio y del Mediterráneo, Turquía y Ucrania para asegurarse su abastecimiento. En lo que se refiere a materia de energías renovables, buscaron avanzar en la investigación de biocombustibles de segunda generación y a la disposición de consumir biocombustibles producidos en “países en desarrollo” (Unión Europea, 08/03/2006).

Otra línea de acción de la Unión Europea fue el establecimiento de un marco legal para incentivar la producción de biocombustibles, pautando su participación escalonada en la matriz energética. En el año 2003, se estableció una disposición legal que autorizaba un corte del 2 % en los combustibles para transporte, con vigencia desde el año 2005. Este valor se extendió a un 5,75% para el año 2010 (European Union, 08/05/2003: 3-5). En este contexto, los países claves fueron Alemania, Francia e Italia (European Biodiesel Board, 2006).

Del mismo modo que Estados Unidos, la Unión Europea diseñó una estrategia de vinculación internacional, en el que puso a Brasil como uno de las principales fuentes de abastecimiento de bioenergía. El primer dato a considerar es que una vez congeladas las negociaciones del acuerdo marco con el MERCOSUR, la Comisión de la Unión Europea solicitó al Parlamento y al Consejo, el 30 de mayo de 2007, comprometerse para que se proyecte una asociación estratégica con Brasil en la Cumbre de Lisboa de julio del mismo año. Percibían una potencial convergencia en asuntos globales a través

de mecanismos de consultas previas para alinear los posicionamientos de cada uno; a nivel inter-regional, se desarrollaban las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y a nivel bilateral, los biocombustibles formaron parte de la agenda de cooperación energética (Unión Europea, 30/05/2007).

Frente a esta situación, el consejero económico de la Embajada de Brasil en la Unión Europea, André Correia de Lago, manifestó su posición ante la Unión Europea para evitar quebrar el frente de negociaciones desde el MERCOSUR: “la asociación estratégica no es una negociación. En lo relativo a los temas comerciales, como se sabe, hay una negociación en curso entre la UE y el Mercosur. Brasil sólo negocia estos temas en conjunto con los otros miembros del Mercosur. Por lo tanto, se trata de un proceso complementario pero totalmente paralelo al otro. En esta asociación estratégica, todo lo que se pueda hacer para impulsar aquellas negociaciones se hará. Pero en ningún caso habrá una negociación en el marco de la asociación estratégica” (Radio Francia Internacional, 30/05/2007).

En otro orden de cosas, los organismos internacionales y organizaciones privadas internacionales percibieron a los países de América Latina como potenciales productores de bioenergía y en tal sentido, elaboraron estrategias para promover su producción. Para el Presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “los biocombustibles son una oportunidad para que la región aproveche sus recursos naturales, en una actividad que implica desarrollar centros de innovación tecnológica, invertir en infraestructura, modernizar a los sectores rurales y generar nuevas oportunidades de empleo” (Moreno, 2007).

Otra forma de promover la producción de biocombustibles por parte del BID fue participando activamente en la *Comisión Interamericana de Etanol*, organización de perfil internacional que nucleó intereses públicos y privados. En la cúpula de esta organización se encontraban actores con peso político: Jeb Bush (ex Gobernador del Estado de la Florida), Roberto Rodríguez (Presidente del Consejo Superior de Agrobusiness de Brasil, y ex Ministro de Agricultura de Brasil), y Luis Moreno (Presidente del BID). También participaron como

miembros, la empresa de Brasil de investigación agrícola (EMBRAPA), la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), y representantes de la Universidad de San Pablo (USP).

Esta organización, que tiene como finalidad expandir el mercado de etanol a nivel hemisférico, diseñó una campaña de prensa a través de la difusión de boletines de noticias con el fin de lograr tener una imagen positiva de la producción de biocombustibles. Esta estrategia comunicacional fue realizada en cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, a través del suministro de información de cada uno de los países (Comisión Interamericana de Etanol, 2007). Otra forma de canalizar sus intereses fue participando en eventos relacionados a bioenergía. Roberto Rodrigues, Co-presidente de Comisión Interamericana de Etanol, participó en la Conferencia “Hacia un Mercado Hemisférico de Biocombustibles”, organizada por el BID. Además, participaron como auspiciantes institucionales del Primer Congreso Americano de Biocombustibles, que tuvo lugar en Argentina durante 2007. En

dicha ocasión, participaron a través de su Director Ejecutivo, Sr. Jorge Arrizurrieta, como disertante en este evento.

De acuerdo a lo observado hasta aquí, puede afirmarse que la conformación de un mercado internacional de bioenergía involucró la convergencia de intereses de diversos actores internacionales: Estados (Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil), organismos internacionales (Instituto de Cooperación para la Agricultura, Banco Interamericano de desarrollo) y organizaciones privadas internacionales (Comisión Interamericana de Etanol).

3. Integración regional y política exterior

En el marco de todo este contexto internacional es necesario tener en cuenta algunos aspectos generales de la política exterior argentina, ante de profundizar en la política sectorial de bioenergía. Un punto interesante a destacar es que el objeto de estudio de esta investigación, durante el período de estudio, se alejó de una política de alineamiento automático que Argentina había seguido en la década de los 90 durante la administración de Carlos Menem. En su lugar, la administración de Néstor Kirchner

promovió una política orientada a la ampliación de su margen de autonomía. En este sentido, Argentina buscó cancelar el endeudamiento externo que el país había contraído, rechazó el proyecto del Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA) y buscó afianzar la integración regional, a pesar de algunos conflictos regionales que tenía abierto el país (Rapoport, 2009: 47-50)³.

En este contexto, se ubica a la Declaración de Margarita (Consejo Sudamericano de Naciones, 17/04/2007) de la *Comunidad Sudamericana de Naciones*. Esto reflejó el resultado de negociaciones entre los países de la Región en el que uno de los principales puntos de controversias giraba en torno a los biocombustibles. Las principales posiciones eran las siguientes. Venezuela se oponía a su avance y por el contrario, Brasil tenía una posición diametralmente opuesta. Con la Declaración de Margarita, se acordó incluir a los biocombustibles en

³ Los conflictos que se presentaron en la región con la crisis del gas con Chile y la instalación de pasteras al borde del Río Uruguay fueron abordados desde distintos enfoques; desde las Relaciones Internacionales (Bueno, 2012; Ceppi, 2010; Lorenzini, 2013), así como también desde otras disciplinas de las Ciencias Sociales (Palermo y Reboratti, 2007).

una estrategia de diversificación de la matriz energética regional aludiendo su potencialidad de producción. En segundo lugar, se pronunciaron ante la polémica relación entre alimentos y energía, posicionando a los países de la Región como un exportador de este tipo de energía alternativa⁴. En tercer lugar, se definió avanzar en aspectos legales y técnicas para avanzar en el proceso de integración, destacándose como uno de los puntos más relevantes la decisión de avanzar en materia de innovación científica y tecnológica. Se recomendó, en este sentido, la cooperación entre centros de investigación de los países miembros para asesorar en la toma de decisiones de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Por último, en esta declaración se convino crear el Consejo Energético de Sudamérica, integrado por los Ministros de Energía de cada uno de los países miembros.

Días después de la Declaración de Margarita, el Presidente de Brasil Lula Da Silva se reunió con el Presidente

⁴ Este consenso que se había alcanzado en el plano multilateral no se había dado en el plano académico, que presentaba cuestionamientos a la polémica relación entre los alimentos y la energía (Borón, 2007; Llambí Insua, 2009; Rosset, 2009)



argentino Néstor Kirchner en Buenos Aires. En dicha reunión, plantearon establecer una estrategia común en biocombustibles. Si bien no trascendieron detalles al respecto, lo que sí revelaron es que se continuaría en la misma dirección (Seitz, 27/04/2007).

El *Consejo Agropecuario del Sur*, por su parte, difundió una declaración como producto de su XIII Reunión Ordinaria de Ministros de Agricultura de Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay, que tuvo lugar el 4 de diciembre de 2007. En su contenido no expresaba una posición regional definida frente a la polémica relación de la energía con los alimentos como la que se definió en la Declaración de Margarita. En su lugar, el lenguaje utilizado fue ambiguo. Se admitió la posibilidad que cada uno de los países pudiera adoptar una “estrategia y política diferenciada” y al mismo tiempo, se recomendó que sus discusiones se canalizaran a través del Grupo Ah Hoc en el marco del MERCOSUR, que se encarga de los biocombustibles como temática central.

Por fuera de estos espacios de coordinación regional, Argentina promovió sus exportaciones de

biocombustibles a través de, principalmente, su *Secretaría de Agricultura*. En este marco, en julio de 2007, el Secretario Javier De Urquiza participó en un Foro Mundial sobre Biocombustibles organizado por la Unión Europea, meses después que la Unión Europea acordara que un 20% de su consumo energético de 2020 procedería de energías renovables. Buscando aprovechar comercialmente esta situación, el funcionario argentino destacó que “Argentina es uno de los países con mejores posibilidades de convertirse en un gran actor del comercio internacional de biocombustibles”. Y para dejar en claro la posición de Argentina agregó que: “la Argentina está interesada en obtener acceso a otros mercados y es histórico socio comercial de la UE. El gobierno argentino va a tratar de incrementar esos lazos y tratar de ser un proveedor confiable de la UE (IP Profesional, 6 de julio de 2007).

En septiembre, el Secretario de Agricultura también estuvo presente en Estados Unidos y se reunió con funcionarios claves de este gobierno así como también de organismos internacionales. Entre los temas de



agenda figuraba el de biocombustibles, que fue abordado en las reuniones que mantuvo con el Secretario de Agricultura del mencionado país, así como también con los directores del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Infocampo, 1/10/2007).

Paralelamente a estas gestiones de la máxima autoridad de este sector, bajo este lineamiento, el Programa Nacional de Biocombustibles – bajo la órbita de Agricultura - participó de una conferencia en Estados Unidos, cuyo eje central eran los biocombustibles, que fue aprovechado para promover las exportaciones del país. Según dicha Secretaría: “durante el encuentro, técnicos del Programa Nacional de Biocombustibles de la SAGPyA [Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos] expusieron sobre las ventajas competitivas de nuestro país en la elaboración de energía alternativa, destacando su potencial como productor de materias primas, especialmente cereales y oleaginosas” (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 31/08/2007).

La Secretaría de Agricultura también participó de un evento organizado por una representación diplomática de Argentina

en el exterior. En diciembre de 2007, la Embajada argentina en Gran Bretaña y la Cámara de Comercio Argentino-Británica (BACC) organizaron un seminario en Londres sobre biocombustibles. Por parte de Argentina, participó el Programa Nacional de Biocombustibles, dependiente de la Secretaría de Agricultura. Según informó la Secretaría de Agricultura: “la SAGPyA [Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos] continúa trabajando en forma conjunta con la Embajada Argentina ante la Unión Europea y los estados miembros, a fin de continuar las gestiones orientadas a instalar a nuestro país como proveedor confiable en materia de biocombustibles en el mercado europeo” (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 18/12/2007).

Otro organismo que comenzó a tomar una clara posición favorable a la producción de biocombustibles fue el *Ministerio de Ciencia y Tecnología*. En noviembre de 2007, Lino Barañao viajó a Brasil, al poco tiempo de asumir como Ministro de Ciencia y Tecnología, y adelantó el lineamiento que tendría dicho Ministerio durante su gestión: “es una oportunidad que en la Argentina no podemos

desaprovechar. En vez de vender aceite, vender biodiesel. Es una oportunidad del mercado que no podemos dejar pasar” (Página 12, 20/11/2007).

Esta política se mantuvo durante el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011). La importancia estratégica para la Región de la energía y los alimentos puede constatarse en su discurso de asunción ante el Congreso de la Nación de diciembre de 2007 (Presidencia de la Nación, 12 de diciembre de 2007). Con este rumbo, en julio de 2008, Barañao viajó a Estados Unidos y mantuvo reuniones claves con asesores del área de Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Estado; con el Subsecretaría para Ciencia, Espacio y Salud de la Secretaría de Estados; y con el director de la Fundación de la Ciencia Nacional. Dentro de los temas de agenda, acordaron que los biocombustibles serían parte de un área de cooperación estratégica entre ambos países (Ministerio de Ciencia y Tecnología, 8/07/ 2008).

En síntesis, Argentina utilizó, predominantemente, la vía de cooperación a nivel regional para generar consenso político en torno de la producción y consumo de

biocombustibles. Mientras tanto, promovió a nivel internacional sus exportaciones a través de – principalmente - la Secretaría de Agricultura que participó en diferentes espacios internacionales asociados a la promoción de la bioenergía.

4. Inversiones en Argentina

En el contexto internacional recientemente descrito, Argentina reglamentó un “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentable de los Biocombustibles”, en febrero de 2007⁵. Con esta ley, pensada exclusivamente para el abastecimiento del mercado interno, se daba una clara señal política para los potenciales inversores del sector. Entraría en vigencia a partir de 2010 por 15 años y estipulaba una cuota del 5% como mínimo en el porcentaje de

⁵ Esta ley se basó sobre el proyecto presentado por el Senador Falcó (UCR-Río Negro) en 2004, con la consulta de la Secretaría de Agricultura y la Asociación Argentina de Biocombustibles e Hidrógeno (AABH); esta última, con estrechas relaciones con el Director del Suplemento Rural del diario Clarín, quien buscaba instalar la temática a través de su espacio de difusión. Esta iniciativa fue luego retomada por el oficialismo en 2006 (gobierno de Néstor Kirchner); se propusieron cambios al proyecto presentado a través del Senado y se terminó promulgando en 2006 con profundas reformas (Lorenzo, 2008)



mezcla. Paralelamente, fue creciendo la producción destinada a la exportación, alentada por una coyuntura internacional favorable, más arriba desarrollada. Fue así cómo la industria en Argentina fue evolucionando hacia grandes escalas de producción con la particularidad de ser impulsada por la inclusión de capitales extrasectoriales y multinacionales.

En el mismo año en que se reglamentó dicha ley, ingresó Ecofuel al mercado - conformada por Aceite General Deheza y Bunge - pensando en aprovechar las demandas generadas en el exterior para colocar sus productos. Su capacidad de producción estimada era de 200 mil toneladas, lo que las convertía en las de mayor capacidad existente hasta aquel momento. Juan Carlos Vilanova, su Presidente, destacó cuáles eran sus prioridades: “Ya hay ventas hechas al exterior. Por eso estamos apurados para arrancar. Son pedidos de países del norte europeo y el primer embarque será de 5.000 toneladas para fines de octubre” (Biodiesel.com.ar, 28/09/2007). En la misma línea, Enrique Humanes, Director de Operaciones y Vicepresidente de esta empresa, remarcó que: “la escala que tiene esta planta es porque fue

absolutamente pensada para la exportación. También es posible proveer al mercado interno, todo depende de las condiciones, pero en el concepto inicial es una planta para exportar” (Biodiesel.com.ar, 28/09/2007).

En octubre de ese año, Renova – compuesta por Oleoginosa Moreno, el grupo Vicentín y la suiza Glencore - inauguró su planta con una capacidad de producción estimada de 200 mil toneladas. En su inauguración estuvieron presentes las máximas autoridades del municipio, de la provincia y de dicha empresa lo que marca su trascendencia para el sector político y empresario (Biodiesel.com.ar, 17/10/2007).

Al año siguiente, en 2008, se incorporó Unitec Bio, otra de las plantas con alta capacidad de producción, que alcanzaba las 230 mil toneladas (Cámara Argentina de Energías Renovables, 2011: 5). Pertenecía al grupo Eurnekian, lo que indicaba que sus capitales eran extrasectoriales y argentinos (Biodiesel.com.ar, 30/10/2007). Una de las máximas autoridades de esta empresa, describió la estrategia del grupo: “cuando finalmente arrancamos, nuestro objetivo



fue entrar en el negocio de la energía. De hecho a esto ya le sumamos otros proyectos: entramos en las licitaciones de unas represas hidroeléctricas en el sur, compramos un área petrolera chiquita en Neuquén. También estamos mirando la posibilidad de hacer etanol de caña en el Chaco”, declaró Fernando Peláez (Peláez, Fernando, 2008). Esto permite observar que la industria se estaba convirtiendo, a la luz de las demandas internacionales, en un nicho de inversión para capitales extrasectoriales.

También ingresó LDC Argentina S.A., subsidiaria de la multinacional Dreyfus. Tenían dos plantas de molienda en Argentina. En uno de sus complejos, instalaron una planta de biodiesel que convertía el aceite de soja, con una capacidad de producción de 300 mil toneladas anuales, lo que superaba a todas las instaladas en Argentina. Sus características eran similares a la instalada por esta empresa en Estados Unidos (Biodisel.com.ar, 7/09/2007).

Otra característica de la política hacia esta industria en conformación es que en transcurso de 5 años, las exportaciones de Argentina crecieron 10 veces. Los

principales destinos para la producción argentina fueron Estados Unidos y la Unión Europea (ADN Mundo, 3/9/2008), quienes requerían abastecerse de bioenergía para el sector de transporte interno. Su evolución puede observarse en la tabla 1.

Tabla 1. Exportaciones de Biodiesel de Argentina en toneladas (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	168.365	724.792	1.149.663	1.363.507	1.692.891

Fuente: Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBIO), 2012.

De acuerdo a lo presentado hasta aquí, ante la demanda internacional de bioenergía, las producciones de las plantas instaladas en Argentina – de capitales extrasectoriales y multinacionales - eran colocadas principalmente en el mercado externo, ya que recién en 2010 entraría en vigencia la sustitución parcial del gasoil para el mercado interno. Esta orientación beneficiaba al Estado argentino - que venía de un proceso de recuperación

Bioenergía durante la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández: entre la promoción de exportaciones y la integración regional.

económica desde la crisis del 2001 - al recibir ingresos por las exportaciones realizadas.

Conclusiones

Como resultado de los propósitos inicialmente planteados, con esta investigación se pretende contribuir al conocimiento sobre la problemática ambiental en América Latina, haciendo énfasis sobre su variable energética. De acuerdo a este marco, se inscribe en un espacio de discusión a escala regional sobre las consecuencias del calentamiento global, la preservación de sus recursos naturales, la dimensión ambiental del proceso de integración en América Latina y la persistencia de una desigualdad económico-social estructural. Lo importante a destacar aquí es que son factores políticos y ecológicos que tienden a permanecer en el tiempo, representando desafíos para la búsqueda de respuestas desde América Latina como Región, todavía en construcción (Cubillos, A.; Estenssoro Saavedra (comp.), 2011; Estenssoro Saavedra, 2010; Bonesso de Araujo, 2011; García Vieira, 2011; Seitz, 2013, 2012, 2008, 2007).

En este contexto, este trabajo abordó la política en bioenergía de Argentina desde la reglamentación de la ley de biocombustibles en Argentina en febrero de 2007 hasta la participación de este país en las discusiones en la Conferencia de Alto Nivel en la FAO en junio de 2008. Este es un período particularmente interesante porque se conformó el perfil producción de grandes escalas de Argentina, que caracteriza hoy a este sector.

Tomando como referencia el último tramo del gobierno de Néstor Kirchner (mayo de 2003 – diciembre de 2007) y el tramo inicial del gobierno de Cristina Fernández (diciembre de 2007 – diciembre de 2011), la estrategia de abordaje utilizada constó de los siguientes pasos:

- 1- describir el Paradigma de la dualidad y la idea de crisis ambiental
- 2- describir los siguientes ejes de análisis empíricos:
 - a) El rol de actores internacionales como promotores del consumo y producción;
 - b) La inserción internacional de Argentina;
 - c) Inversiones en Argentina.

- 3- Relacionar las generalizaciones empíricas (punto 1) con las observaciones empíricas (punto 2).

En función de las observaciones realizadas, las principales conclusiones elaboradas fueron las siguientes:

-el proceso de conformación de un mercado internacional de bioenergía tuvo lugar a partir de la convergencia de intereses de diversos actores internacionales: Estados (Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil), organismos internacionales (Instituto de Cooperación para la Agricultura, Banco Interamericano de desarrollo) y organizaciones privadas internacionales (Comisión Interamericana de Etanol).

-Argentina utilizó mecanismos de cooperación a nivel regional para generar consenso político en torno de la producción y consumo de biocombustibles, en el que predominó un discurso orientado a diversificar la matriz energética de la Región. Al mismo tiempo, Argentina promovió sus exportaciones a través de la Secretaría de Agricultura, que tuvo un rol activo en este sentido.

-el proceso sectorial desarrollado en Argentina no estuvo desacoplado de intereses promovidos a través de su política exterior, vinculados a la apertura de nuevos mercados para la producción de biocombustibles a grandes escalas. Al priorizar esta orientación, los mayores beneficiarios fueron los capitales extrasectoriales y multinacionales que invirtieron en plantas de producción localizadas en Argentina y que por su capacidad, podían abastecer dicho volumen de demanda. Lo que producían lo destinaban principalmente al mercado de exportación dado que recién en 2010 entraría en vigencia la ley 26.093 que estipulaba una sustitución parcial de gasoil por biodiesel. De todos modos, este esquema de desarrollo beneficiaba al Estado argentino al recibir ingresos por las exportaciones realizadas.

Si se relaciona lo observado empíricamente con el **paradigma de la dualidad** puede arribarse a más conclusiones:

-Argentina entiende que las exportaciones de biocombustibles así como el fomento de la integración regional energética

constituyen formas de entender al poder como autoafirmación.

-la injusta distribución de la riqueza coloca a la Región en una situación que promueve una concepción de poder ligada a las exportaciones de materias primas con valor agregado. Es por ello que la bioenergía aparece en Argentina mucho ligada a intereses comerciales de exportación para generar divisas al país.

-no existe un pacto global que regule el comportamiento del mercado de biocombustibles, lo que deja abierta la posibilidad de generar impactos alimentarios y ambientales.

Desde la idea de **crisis ambiental** puede verse que:

-Constituye una expresión del paradigma de la dualidad a nivel internacional.

-Si bien la bioenergía busca revertir esta situación de crisis ecológica su incidencia en el medio ambiente es una cuestión puesta en discusión. No supone un cambio en la forma de entender la relación entre el hombre y la naturaleza sino que contribuye a “reformular” la configuración de la actual matriz

energética global sin plantear un cambio de fondo.

Por último, a partir de estas conclusiones surgieron nuevas preguntas, que podrán ser abordadas en futuros trabajos: ¿la estrategia de privilegiar la exportación de biocombustibles es verdaderamente una forma de ejercer el poder como autoafirmación o es más bien, una forma de consolidar una relación jerárquica en el sistema internacional entre estados centrales y estados periféricos?; ¿qué aspectos tienen que considerarse para diseñar una política exterior de autoafirmación?; ¿qué estrategias son viables políticamente para potenciar la cooperación regional en bioenergía para producir en pequeñas escalas?

Referencias:

- ADN Mundo (2008). “Entrevista a Miguel Almada, Responsable del Programa Nacional de Biocombustibles en Argentina”, 3 de septiembre, disponible en: http://www.adnmundo.com/contenidos/biocombustibles/almada_miguel_entrevista_nl64_25_01_2008_bi



- Biodiesel.com.ar (2007), Biodiesel: Ecofuel se pone a punto para exportar, 28 de septiembre.
- Biodiesel.com.ar (2007), Renova inauguró su planta de biodiesel, 17 de octubre.
- Biodiesel.com.ar (2007), Y un día se exportó biodiesel, 30 de octubre.
- Biodiesel.com.ar (2007), Acompañamos el crecimiento del agro, 7 de septiembre
- Bonesso de Araujo, Luiz Ernani (2011). Repensando o Direito da Sociobiodiversidade a partir de um paradigma tropical, en: Seitz, Ana et all, *América Latina e Caribe na encruzilhada ambiental. Dimensoes Política, Jurídica e Estratégica*, Editora Unijuí, Ijuí, 339-354.
- Borón, Atilio (2007), Biocombustibles: el porvenir de una ilusión, *Revista Realidad Económica*, N. 273.
- Bueno, María del Pilar (2012). La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama, *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, nro. 15-16, Diciembre
- Ceppi, Natalia (2012), El Gas Natural en los Vínculos entre Argentina y Bolivia (2003-2011): Acuerdos e Impactos Colaterales, *Latin American Journal of International Affairs*, Vol. 4, Nro. 1, pp.56-73.
- Ceppi, Natalia (2010), El gas natural en la agenda argentino-boliviana (2003-2007). ¿Más obstáculos que avances?, *Ponencia, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Buenos Aires.
- Comisión Interamericana de Etanol (2007). Fueling the Future of the Americas, disponible en: <http://help.fuelthefuture.org/>, 2007.
- Consejo Sudamericano de Naciones (2007). Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del Sur, Porlamar, Venezuela, 17 de abril.
- Cubillos, Adela; Estenssoro, Fernando (compiladores) (2011). *Energía y Medio Ambiente. Una ecuación difícil para América Latina. Los desafíos del*



crecimiento y desarrollo en el contexto del cambio climático, Colección Idea, Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile.

- Duroselle, Jean-Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Energy Information Administration (2007). International Energy Outlook with Projections to 2030, available at: <http://www.eia.doe.gov/>.
- Estenssoro Saavedra, Fernando (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina, *Revista Universum*, nro. 25., vol. 2, 57-77.
- Estenssoro Saavedra, Fernando (2009). *Medio Ambiente E Ideología. La Discusión pública en Chile, 1992-2002. Antecedentes para una historia de las ideas políticas a inicios del siglo XXI*, Editorial Ariadna – USACH.
- European Biodiesel Board (2006). The EU biodiesel industry.
- European Union (2003). Directive 2004/30/EC of the European Parliament

and of the Council on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport”, may 8, 3-5.

- Figari, Miguel (1993). *Pasado, Presente y futuro de la política exterior argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Garcia Vieira, Vinícius (2012). *Direito da biodiversidade e América Latina. A questao da Propiedade Intelectual*, Editorial Unijuí, Ijuí,
- Iazzetta, Osvaldo (1997). Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 146, julio-septiembre, pp. 263-285
- IP Profesional (2007). Argentina busca liberar comercio de biocombustibles con la UE, 6 de julio de 2007.
- Infocampo (2007). De Urquiza se reunió con el Secretario de Agricultura de EEUU, 1 de octubre, disponible en: <http://infocampo.com.ar/nota/campo/11213/de-urquiza-se-reunio-con-el-secretario-de-agricultura-de-eeuu>
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2008), Programa

Nacional de Bioenergía.
Posicionamiento Institucional, Buenos Aires, marzo.

- Llambí Insua (2009). Agrocombustibles, seguridad alimentaria y desarrollo rural: el debate y los dilemas de la política, *Revista Agroalimentaria*, N. 28, Enero-Junio 2009, 15-23.
- Lorenzini, María Elena (2013). La trayectoria de las relaciones argentino-chilenas en la administración de Cristina Fernández (2007-2011): ¿Realidad o ficción de la ‘alianza estratégica’?, *Latinoamerican Journal of International Affairs*, Vol. 5, n. 1, 01-23.
- Lorenzo, Cristian (2008). Representación política y biocombustibles: proyectos en juego que anteceden a la sanción de la ley de biocombustibles en el caso argentino, 2004 – 2007, Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, *FLACSO Argentina*, Buenos Aires.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología (2008). Barañao se reunió con funcionarios de ciencia y tecnología de Estados Unidos, 8 de julio, disponible en:

http://www.mincyt.gov.ar/noticias/noticias_detalle.php?id_noticia=822

- Moreno, Luis (2007). Hacia un Mercado Hemisférico de Biocombustibles, BID, disponible en: <http://www.iadb.org/>, 2007
- Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado (2007), Presidente Bush piensa fortalecer seguridad energética de EE.UU., Washington.
- Oszlak, Oscar; Felder, Ruth, La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?; en Isuani, A.; Filmus, D. (comps) (1997). *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.
- Página 12 (2007). No podemos desaprovechar la oportunidad de los biocombustibles, 20 de noviembre, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/94959-30048-2007-11-20.html>
- Palermo, Vicente; Reboratti, Carlos (comp.) (2007). *Del otro lado del río*.



Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos, Editorial Edhasa, Buenos Aires.

- Presidencia de la Nación (2007). Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea Legislativa, 12 de diciembre.
- Rapoport, Mario (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos, Revista DEP – Diplomacia, Estrategia y Política, Brasília, Brasil, 26-50.
- Radio Francia Internacional (2007). Hacia una asociación estratégica, 30 de mayo.
- Rosset, Peter (2009). Agrocombustibles, soberanía alimentaria, y la crisis alimentaria contemporánea, Revista *Agroecología*, N. 4, 91-95.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (2007). La SAGyPA en la conferencia internacional de Biocombustibles, Buenos Aires, 31 de agosto.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (2007). Oportunidades de negocios para biocombustibles en Argentina, Buenos Aires, 18 de diciembre.
- Seitz, Ana (2013). IIRSA en UNASUR. Dilemas de decisión ambiental entre la representación política y la representación de intereses, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Seitz, Ana (2012). MERCOSUR UNASUR e IIRSA como lugares de tensión y resolución del vínculo entre democracia, recursos naturales y desarrollo, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Seitz, Ana (2009). Protocolo de Puerto España y Pensamiento Situado: significados y percepciones en términos de identidad latinoamericana (19 de abril de 2009), Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Seitz, Ana (2008). Países miembros del MERCOSUR: orden institucional y orden ambiental. El caso del agua, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.
- Seitz, Ana (2007). Calentamiento Global y Relaciones Internacionales- Una Innovación analítica, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales

- Seitz, Ana. (1983), Tres Propuestas de Integración Política Latinoamericana, Buenos Aires, Ed. Juan Pablo Viscardo.
- Seitz, Max (2007). Lula, Kirchner y una "estrategia común", BBC mundo, 27 de abril, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106507-2008-06-23.html>
- Unión Europea (2006). Libro Verde. Estrategia Europea para una energía sostenible, competitiva y segura, Comisión de Comunidades Europeas, Bruselas, 8 de marzo, 67.
- Unión Europea (2007). Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Hacia una asociación estratégica UE-Brasil, Bruselas, 30 de mayo.