

CLACSO  
#13

DOCUMENTOS DEL SUR  
DOCUMENTOS DE TRABAJO

## Podere emergente y Cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI

**Brasil como nuevo donante  
de cooperación en África en el  
sector de la Bioenergía**

Gastón Fulquet

2015

Fulquet, Gastón

Poderes emergentes y cooperación sur-sur en el Siglo XXI : brasil como nuevo donante de cooperación en África en el sector de la Bioenergía . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015.

E-Book. - (Programa Sur-Sur )

ISBN 978-987-722-059-9

1. Bioenergía. 2. Cooperación Internacional. I. Título  
CDD 327.1

---

## **CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Academica Fernanda Saforcada

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 |

<clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>



### **Programa Sur-Sur**

Coordinadora Karina Bidaseca

Asistente Alejandro González Álvarez

### **CODESRIA**

Secretario Ejecutivo Dr. Ebrima Sall

Jefe del Programa de Investigación Dr. Carlos Cardoso

### **IDEAs**

Secretario Ejecutivo Professor Jayati Ghosh

Miembro del Comité Ejecutivo Professor C.P. Chandrasekhar

Las opiniones vertidas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente expresan la posición de CLACSO.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

*Programa Sur-Sur*

978-987-722-059-9

---

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional





## Presentación del tema

Desde comienzos de la década de 2000, observamos una redistribución de las capacidades económicas y políticas entre Estados en el sistema internacional. Un amplio abanico de conceptualizaciones como “multipolaridad inestable” (Humprey & Messner 2006), “orden global multiregional” (Hurrell 2007), “multi-multipolaridad” (Nolte 2008), “multipolaridad creciente” (Nederveen Pieterse 2008) o “interpolaridad” (Badie 2013) han sido recientemente acuñadas buscando dar cuenta de este fenómeno. Existe consenso sobre el hecho que dicho reordenamiento en la economía política internacional esta intrínsecamente ligado a las capacidades de un nuevo conjunto de jugadores con capacidades para afectar directa o indirectamente la naturaleza y el alcance de las interacciones globales.

Los Poderes Emergentes están jugando un rol cada vez más importante en la redefinición de la arquitectura de la cooperación internacional. Países como China o Brasil se han posicionado en los últimos años como actores influyentes en el ex círculo cerrado de donantes de cooperación por medio de la implementación de iniciativas de cooperación a nivel Sur-Sur con otros países en desarrollo. Estos cambios en el balance de poder pueden ser claramente observados al analizar la economía política de las energías renovables.

El hecho que producción de petróleo alcanzara su pico en 2008, motivó la búsqueda de fuentes alternativas de energía entre las cuales los biocombustibles fueron presentados como una de las alternativas viables en el corto plazo. La demanda de esta fuente de energía por parte de la Unión Europea y los Estados Unidos, incentivó el desarrollo de fuertes industrias de biocombustibles en el Sur Global en regiones como América del Sur (principalmente Argentina y Brasil) y Asia (principalmente China e Indonesia). Por ende, en un contexto de creciente demanda global de energía, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en una herramienta por medio de la cual las economías emergentes promueven el desarrollo de biocombustibles en terceras regiones como África, a través de la provisión de asistencia técnica y de acuerdos de inversión.

Entre el grupo de los emergentes, Brasil rápidamente tomo la delantera sobre la base de una amplia trayectoria en el sector agrícola y una globalmente reconocida experiencia en la producción y uso de biocombustibles. Las oportunidades provistas por los mercados internacionales se volvieron vectores tan relevantes como las prioridades nacionales que tradicionalmente habían

*Gaston Fulquet:* Formado en relaciones internacionales y procesos de integración regional. Investigador y coordinador académico del *Global Studies Programme* de la FLACSO-Argentina, se encuentra finalizando su tesis doctoral en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la misma institución. Además, es consultor en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Sus temas de interés son la la gobernanza regional & global, la economía política internacional y las políticas ambientales.

dado origen al sector. Ante esta nueva ventana que se abría tanto el gobierno brasileño como su sector privado han encontrado en esta fuente de energía una plataforma ideal a partir de la cual integrarse a la economía global. Como consecuencia los biocombustibles no constituyen ya una mera estrategia de sustitución de importaciones como solía ser en los 70 cuando se formalizó la industria del bioetanol, sino más bien un camino para insertar la economía brasileña en cadenas de producción global por medio de la transnacionalización del capital.

Desde mediados de la década pasada el gobierno brasileño ha estado firmando una serie de acuerdos de cooperación en los campos de la agricultura, la energía y la producción de biocombustibles con varios países del África Sub-sahariana como Nigeria (2005), Benin (2007), Burkina Faso (2007), Senegal (2007), Gana (2008), Kenia (2010), Mozambique (2010), Zambia (2010), Zimbabwe (2010), entre otros. No obstante la irrupción de Brasil en el mapa de donantes emergentes, se da en un contexto en el que las estrategias de desarrollo de biocombustibles se encuentran sujetas a fuertes críticas como consecuencia de los efectos socio-ambientales que estos pueden introducir. Fuertes debates globales que involucran la seguridad alimentaria, cambios en el uso del suelo, deforestación o concentración de la tierra encuentran su correlato también en África.

## **Análisis y reflexiones**

El involucramiento de actores extraregionales -provenientes tanto del Norte como del Sur Global- en la promoción de políticas y programas para el desarrollo de biocombustibles ha sido particularmente significativo en los países de África. Tal desarrollo a lo largo del continente, ha estado basado en tres premisas o aspiraciones por parte de los gobiernos nacionales: 1) la posibilidad de la autosuficiencia energética en países con una alta dependencia en la importación de petróleo, 2) la conveniencia en términos de ampliar la capacidad de ahorros nacionales en moneda extranjera a través de la exportaciones de este bien, y 3) la oportunidad provista en cuanto a la creación de fuentes de trabajo y por ende de desarrollo rural (Von Maltitz et al 2008, Amigun et al 2011).

El incipiente crecimiento del sector en los países del África Sub-sahariana se apoya sobre una reciente proliferación de la producción de cultivos energéticos. En la subregión la *jatropha*, la caña de azúcar y la colza se encuentran entre los más utilizados para la producción de biocombustibles. Es dable destacar que mientras la *jatropha* fue introducida difundido extensamente su uso para la producción de biodiesel en países como Zimbabwe y Mozambique, otros como Sudáfrica han colocado a este cultivo en la lista de especies invasivas (Amigun et al 2011). Por otra parte, varios de los gobiernos han desarrollado agencias de promoción de inversiones orientadas a captar capitales externos y facilitar el acceso a tierra a compañías transnacionales del sector agrícola especializadas en la producción de cultivos energéticos. Este proceso se desarrolla en un contexto de competencia entre la protección de derechos comunitarios sobre la tierra y la búsqueda por garantizar tierra a gran escala para los inversores externos, resultando en el problema de land-grabbing. Por último las débiles capacidades institucionales de varios de los países africanos ante la usencia de marcos legales para la producción de biocombustibles, dificultan un uso ordenado del recurso suelo y una producción que responda a criterios mínimos de sustentabilidad. Este vacío no ha impedido una creciente presencia de actores internacionales del sector privado que se desempeñan incluso fuera de cualquier marco legal.

A pesar de la dominante presencia de actores del sector de biocombustibles gubernamentales y privados provenientes del Norte Global, vale destacar la

creciente presencia de actores emergentes como inversores en la búsqueda por recursos naturales. Al respecto un estudio reciente de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África destaca que uno de “los rasgos clave de la ayuda de los BRICS en África (particularmente China, pero también en algún punto India y Brasil) es el uso de fondos oficiales para promover el comercio y la inversión” (UNECA 2013: 17). Asimismo el tipo de actividades desarrolladas por los BRICS en el continente pareciera estar limitando a África a una especialización en la producción de commodities primarios.

Aun cuando la cooperación técnica es definida como una herramienta central en la estrategia brasileña de cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur promovida por el país latinoamericano en África en el sector de biocombustibles, no está estrictamente restringida a la transferencia de conocimiento sino que también incluye un fuerte componente de comercio e inversiones. Por ende, además de la presencia en África Sub-sahariana de actores gubernamentales y no gubernamentales de la cooperación técnica (ABC, EMBRAPA, FGV), se observa una fuerte presencia de actores privados. Esto se explica desde el hecho de que si bien el gobierno brasileño no transfiere fondos como parte de su estrategia de cooperación internacional, sí subsidia por vías del BNDES la internacionalización de empresas brasileñas tanto públicas como privadas (Petrobras Biocombustível, Odebrecht Agroindustrial).

Así, al observar el rol de Brasil en los países de África Subsahariana, se observa una fuerte tensión: A nivel conceptual se evidencia un esfuerzo por proyectar la imagen de un poder no hegemónico y solidario - en la búsqueda por diferenciarse tanto de los poderes del Norte como de otros emergentes como China-, pero en un nivel práctico la cooperación promovida por Brasil en terceros países guarda una estrecha relación con objetivos de política externa relativos al sector de los biocombustibles.

La cooperación técnica por ende es una útil herramienta en la búsqueda por transformar al etanol en un *commodity* global. En tal dirección, los acuerdos de adquisición de tierras, la plantación de cultivos energéticos a gran escala y la instalación de algunas plantas procesadoras para la producción de biocombustibles son un hecho en varios países del África Sub-sahariana.

En este marco, la cooperación Sur-Sur representa una nueva fase del Plan Brasileño de internacionalización tanto de su política como de sus actores energéticos. El tamaño y tipo de inversiones transnacionalizadas indican una reproducción en África del modelo de agricultura de gran escala.

### **Sugerencias en términos de políticas públicas:**

En un marco donde la falta de certezas y los riesgos son elevados, considerar algunos de los desafíos implicados en la producción de biocombustibles en África se vuelve una condición central en el diseño y la implementación de políticas y programas en países donde el desarrollo del sector de biocombustibles es tan incipiente. En muchos países la cooperación técnica ofrecida por Brasil ha permitido avanzar por medio del desarrollo de estudios de factibilidad relativos al sector de biocombustibles. Sin embargo estos han hecho énfasis en el potencial productivista de las regiones bajo estudio, por sobre una mirada sistémica que facilite la integración de los aspectos ambientales, productivos y socio- económicos.

Por ende los programas, políticas y estrategias deberían desarrollarse o reforzarse sin perder de vista las siguientes recomendaciones:

- Debido a la complejidad que reviste la estructura de propiedad de la tierra en muchos países africanos, se vuelve necesario anticipar los riesgos asociados con la difusión de un modelo agroindustrial

de gran escala para la producción de cultivos energéticos. En tal sentido encarar un proceso de revisión de las normas que regulan la propiedad y la transferencia de la tierra comunitaria a grupos económicos del sector agrícola aparece como una tarea prioritaria en varios de estos países. La conformación de grupos de trabajo a nivel interministerial e intersectorial garantizaría una legítima discusión para dar ruedo al proceso de revisión normativo.

- Varios son los países del Africa Sub-Sahariana que han apostado por este desarrollo como estrategia para paliar el enorme problema de insuficiencia energética que enfrentan. En el caso de los biocombustibles, las estrategias de producción de este bien deberían orientarse en una primera etapa experimental a satisfacer las necesidades energéticas de los productores agrícola (energía para las bombas de irrigación de cultivos alimenticios) y apuntar a satisfacer las del sector transporte solo en el largo plazo.
- En la actualidad no existe un régimen internacional estructurado que regule globalmente el comportamiento de los actores energéticos. Se requieren mayores esfuerzos en el desarrollo de un acuerdo multilateral sobre normas vinculantes en torno a la sustentabilidad del sector, factibles de ser adaptadas a contextos regionales/locales que guíen el desarrollo del mismo en el marco de la cooperación bilateral.